

1-1-2006

Las reformas tributarias como consecuencia del proceso de descentralización fiscal 1990-2004

Yuby Gómez Tovar
Universidad de La Salle, Bogotá

Jarlan Cristopher Garcés Góngora
Universidad de La Salle, Bogotá

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia>

Citación recomendada

Gómez Tovar, Y., & Garcés Góngora, J. C. (2006). Las reformas tributarias como consecuencia del proceso de descentralización fiscal 1990-2004. Retrieved from <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/457>

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible - FEEDS at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Economía by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

**"LAS REFORMAS TRIBUTARIAS COMO CONSECUENCIA DEL PROCESO DE
DESCENTRALIZACIÓN FISCAL 1990-2004"**

YUBY GOMEZ TOVAR

Código 10992041

JARLAN CRISTOPHER GARCÉS GÓNGORA Código 10991331

**UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE ECONOMÍA
BOGOTÁ, D.C.
2006**

**"LAS REFORMAS TRIBUTARIAS COMO CONSECUENCIA DEL PROCESO DE
DESCENTRALIZACIÓN FISCAL 1990-2004"**

YUBY GOMEZ TOVAR

Código 10992041

JARLAN CRISTOPHER GARCÉS GÓNGORA Código 10991331

**Trabajo de grado presentado como requisito parcial de opción
al título de Economista**

Director Carlos A Vanegas

UNIVERSIDAD DE LA SALLE

FACULTAD DE ECONOMÍA

BOGOTÁ, D.C.

2006

Nota de Aceptación

Presidente de Jurado

Jurado

Jurado

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. ANTECEDENTES GENERALES	3
Tabla 1. Deuda Pública Bruta 1996-2002	4
1.1 MARCO TEÓRICO	6
2. LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL PERÍODO 1991-2001	14
2.1 El situado fiscal	14
2.1.2 Participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación	14
2.1.3 El Fondo Nacional de Regalías	16
2.1.4 Mayor autonomía en el manejo de recursos propios de las entidades territoriales	18
2.1.5 Consecuencias económicas y fiscales de este período	19
2.2 LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL PERÍODO 2001-2004	20
2.2.1 El Sistema General de Participaciones	22
2.2.2 El sector Educativo	24
2..2.3 El Sector Salud	27
2.2.4 La participación de propósito general	29
3. LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN EL PERÍODO 1990 – 2004	33
3.1 CRONOLOGÍA DE LAS REFORMAS	35
Tabla 2. Cronología de reformas tributarias 1991- 2004	35
3.2 CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y TRIBUTARIAS DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL	38
Tabla 3. NBI por departamentos 1993 - 2000	42
Tabla 4. Diversos indicadores sociales por departamento 2000-2001	44
Tabla 5. Categorización presupuestal	46
Tabla 6. Ingresos Corrientes de Libre Destinación en departamentos 1999	47
Tabla 7. Ajuste por incumplimiento en departamentos 2001	49

Tabla 8. Ajuste por incumplimiento en municipios capitales 2001	50
4. REFORMAS TRIBUTARIAS COMO CONSECUENCIA DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL	53
Tabla 9. Estado Neto de Transferencias	54
Tabla 10. Distribución de ingresos tributarios por nivel de gobierno	55
Tabla 11. Composición ingresos corrientes departamentales	56
Tabla 12. Distribución del gasto departamental	56
Tabla 13. Evolución inversión departamental	57
Tabla 14. Participación del ingreso y el gasto de las entidades territoriales	57
Tabla 15. Indicadores de dependencia tributaria 1990 y 2000	58
Tabla 16. Tipología de situación fiscal departamental 2001-2005	62
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	63
BIBLIOGRAFÍA	67

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se inscribe en la línea de investigación de Finanzas y desarrollo, de la Facultad de Economía de la Universidad de La Salle. Se parte del problema planteado acerca de que existe relación entre las reformas tributarias y el comportamiento de las finanzas de entidades territoriales, luego de iniciado el proceso de descentralización.

Como objetivo general se planteó determinar las variables fiscales que dependen del proceso de descentralización y que han impulsado las reformas tributarias en el período 1990-2004. Este objetivo se hace considerando que la descentralización puesta en marcha con base en la reforma constitucional de 1991 comenzó a consolidarse sólo con alguna posterioridad, ya que en la Ley 199 de 1995 fue que se delegó en el Ministerio del Interior la responsabilidad de formular y adoptar las políticas de ordenamiento y autonomía territorial, así como las relaciones entre la nación y las entidades territoriales en materia de política descentralizadora y desarrollo institucional, además de los asuntos políticos, la democracia participativa y pluralista y la participación ciudadana (Bess, 1998: 6).

Los objetivos específicos del trabajo son: describir las reformas tributarias dentro del período propuesto, estudiar el proceso de descentralización y las razones por las cuales se implementó en el país, analizar el comportamiento y composición de las finanzas en las territorialidades entre 1990 y 2004, realizar un análisis de correlación entre las variables que son determinantes en la descentralización presupuestal y el comportamiento de las finanzas centrales a causa de las reformas tributarias y, determinar la relación que puede darse entre el comportamiento de las finanzas públicas, la necesidad de reformas tributarias y el proceso de descentralización.

De esta manera, se parte de la siguiente pregunta de investigación: ¿Hasta qué punto las consecutivas reformas tributarias de la última década son la consecuencia del comportamiento de las finanzas públicas territoriales a la luz de los principios de la descentralización fiscal?, por tanto, la hipótesis de trabajo consiste en que existen variables

de las finanzas de las territorialidades (departamentos y municipios) que son determinantes parciales de la necesidad de establecer consecutivas reformas tributarias para compensar el déficit fiscal del gobierno central.

1. ANTECEDENTES GENERALES

En la sostenibilidad del déficit fiscal es factor importante la descentralización (Alesina, et. al, 2001, 2). En la última década, se ha presentado una tendencia mundial a la descentralización que busca la delegación de un mayor número de prerrogativas fiscales a las autoridades locales. “Esta tendencia, tiene que ver con el hecho de que los gobiernos locales se encuentran mucho más ‘cerca de la población’, y por tanto disponen de mayor información que les permite elegir políticas más ajustadas a las necesidades locales”.

A partir de 1991, según Lora (2001 : 117) “los municipios se convierten en ejes centrales de la vida política y fiscal del país”, puesto que se establece que “en la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, NBI, la población y la eficiencia fiscal y administrativa” (C.N.: art. 350). “Sin embargo, para efectos fiscales el grado de autonomía que se alcanzó ha sido algo que se volvió en contra del Estado”:

El elevado nivel de endeudamiento y mayor gasto se comenzó a gestar (...) con la reforma constitucional de 1991(...) en la que se comprometieron gastos de todo tipo: mayores transferencias para municipios y departamentos, recursos para salud, educación y justicia, entre otros, sin que quedaran muy claras las fuentes de financiamiento (El Tiempo, 2003: 1-13).

Por ello, los desequilibrios fiscales del país se agudizan debido al deterioro en las relaciones entre los gobiernos locales (departamentos y municipios) y el gobierno central: “en términos del PIB, el acumulado de la deuda se ha duplicado y el pago de los intereses se ha triplicado” (Alesina et. al, 2001: 5). Ramírez (2001: 419), por su parte, expresa que “El déficit fiscal y el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos son considerados en la teoría macroeconómica como déficit gemelos, por la gran relación e incidencia que existe entre ellos”, y así la cuenta corriente (balanzas comercial y de servicios) con el exterior puede estar influenciado por el desequilibrio en las finanzas públicas. Así, el déficit fiscal no tiene su origen único en el ineficiente uso de los recursos de la política fiscal

(impuestos, transferencias y gasto público) sino también en la falta de coordinación de los entes económicos (Banco de la República y Gobierno) o territorialidades descentralizadas y sector central.

En la Tabla 1 se observa que la deuda pública se ha cuadruplicado entre 1996 y 2002. En términos del PIB, el incremento es de 100% pues ha pasado de 30% al 59,9% del producto interno. Este incremento se presenta en el sector público no financiero (de 25,5% a 56,8% del PIB). La aparente explicación está en los gastos del gobierno nacional que de 14,4% pasaron a 48,4% del PIB. Cabe averiguar la composición de dicho gasto del Gobierno Nacional para descubrir las partidas territoriales que expliquen en parte tal magnitud.

Tabla 1. Deuda Pública Bruta 1996-2002

Saldo en \$ Miles de Millones	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Deuda Bruta total	30.182	41.842	55.544	74.367	99.918	117.545	116.953
\$ constantes/1999	30.182	35.647	40.902	54.763	73.579	86.559	86.123
% Variación anual real		18,11	14,74	33,89	34,36	17,64	-0,50
% del PIB	30	34,4	39,5	49,1	57,5	61,3	59,9
1. Sector Público financiero	4.484	5.324	6.876	8.309	6.961	6.390	6.026
\$ constantes/1999	4.484	4.536	5.063	6.119	5.126	4.706	4.438
% Variación anual real		1,15	11,64	20,84	-16,22	-8,20	-5,70
% del PIB	4,5	4,4	4,9	5,5	4	3,3	3,1
2. Sector Público no financiero	25.698	36.518	48.668	66.058	92.958	111.155	110.927
\$ constantes/1999	25.698	31.111	35.839	48.645	68.454	81.854	81.686
% Variación anual real		21,06	15,20	35,73	40,72	19,58	-0,21
% del PIB	25,5	30	34,6	43,6	53,5	57,9	56,8
2.1 Gobierno general	17.541	26.630	36.700	53.753	81.152	100.355	101.137
\$ constantes/1999	17.541	22.687	27.026	39.583	59.760	73.901	74.477
% Variación anual real		29,34	19,12	46,47	50,97	23,66	0,78
% del PIB	17,4	21,9	26,1	35,5	46,7	52,3	51,8
2.1.1 Gobierno nacional	14.452	21.778	31.232	47.916	74.851	94.018	94.508
\$ constantes/1999	14.452	18.553	22.999	35.285	55.120	69.234	69.595
% Variación anual real		28,38	23,96	53,42	56,21	25,61	0,52
% del PIB	14,4	17,9	22,2	31,6	43,1	49	48,4
2.1.2 Gobierno territoriales	2.215	3.914	4.245	4.568	4.662	5.276	5.646
\$ constantes/1999	2.215	3.334	3.126	3.364	3.433	3.885	4.158
% Variación anual real		50,54	-6,25	7,61	2,06	13,17	7,01
% del PIB	2,2	3,2	3	3	2,7	2,7	2,9
2.1.3 Entidades Descentralizadas y de seguridad social	874	938	1.223	1.270	1.639	1.062	983
\$ constantes/1999	874	799	901	935	1.207	782	724
% Variación anual real		-8,57	12,70	3,84	29,06	-35,20	-7,44
% del PIB	0,9	0,8	0,9	0,8	0,9	0,6	0,5
2.2 Empresas públicas	8.157	9.888	11.968	12.305	11.806	10.800	9.790
\$ constantes/1999	8.157	8.424	8.813	9.061	8.694	7.953	7.209
% Variación anual real		3,27	4,62	2,82	-4,06	-8,52	-9,35
% del PIB	8,1	8,1	8,5	8,1	6,8	5,6	5

Fuente: FORERO y Rey, 2003, con base en Revista mensual del Banco de la República

En cuanto a su crecimiento anual, en el período la deuda bruta se triplicó pasando de \$30.182 miles de millones a \$86.123 miles de millones. Dentro de este total, la deuda del sector público financiero permaneció estable con \$4.438 miles de millones en 20002, nivel similar al de seis años antes, presentando un punto máximo en 1999 con \$6.119 miles de millones.

La deuda del sector público no financiero, explica el incremento de la deuda bruta total. Dentro de este agregado el rubro agregado de deuda del gobierno nacional, que se incrementa de \$14.452 miles de millones a \$69.595 miles de millones, aportó un 48,4% respecto al PIB del 56,8% de PIB, correspondiente a la deuda bruta total. La deuda de los gobiernos territoriales, pasando de \$2.215 miles de millones a \$4.158 miles de millones, aunque elevaron casi al doble dicho monto en el período, no significan sino un 2,9% del PIB en el 2002, proporción muy cercana a la que se conservó año a año a través del período.

Las entidades descentralizadas y de seguridad social, así como las empresas públicas, disminuyeron su monto agregado como proporción del PIB (de 0,9% a 0,5% y de 8,1% a 5%, respectivamente).

De acuerdo con estos resultados, se prevé que el endeudamiento del sector público se debe al gobierno central en este período. En el transcurso del trabajo se trata de establecer el comportamiento de los ingresos corrientes en las entidades territoriales, departamentos y municipios que son el principal foco de atención del proceso de descentralización, dado que el interés del esquema de descentralización fiscal es proveer autonomía de ingresos y gastos a tales territorialidades.

1.1 MARCO TEÓRICO

El concepto de descentralización conlleva procesos de mayor apertura política en términos de participación ciudadana, empoderamiento de las entidades territoriales para el manejo de las finanzas y presupuestos intergubernamentales, soporte de las regiones menos capaces con base en transferencias y regalías específicas, así como mayores indicadores de esfuerzo fiscal.

A nivel teórico se perciben posibles ventajas de tener varios niveles de Gobierno, y en general de tener un esquema descentralizado, se parte siempre de las teorías que sobre federalismo fiscal entendido desde el punto de varios niveles de gobierno y no como un régimen federativo al estilo de los Estados Unidos. Autores como Musgrave, Oates o Inman, permiten resumir sus argumentos al respecto en lo siguiente:

En general, la descentralización busca que las necesidades y preferencias locales, se expresen, se escuchen y se resuelvan desde el nivel de gobierno que se encuentre más cerca de las personas y que sea capaz de hacer los diagnósticos correctos y responder a las necesidades de los habitantes de una manera eficiente y eficaz. Si se retoma el principio de equivalencia fiscal (Mancur: 2004), se puede afirmar que en términos de bienes públicos, deben existir tantos niveles de gobierno como bienes públicos haya por suplir. Se podría afirmar que cuando los límites de la prestación del servicio público son los mismos que los de la jurisdicción que las provee, se encuentra el punto de mínimo costo que puede considerarse el óptimo. Por el contrario cuando los límites de prestación del servicio público son mayores o menores que la jurisdicción que la provee, se dan problemas de ineficiencia (una valoración cuantitativa en términos de tiempos y valores o costos), ya que en los casos extremos, se cobrarían servicios que no se necesitan (superávits a favor de las entidades prestadoras y en contra de los usuarios), o se dejarían de pagar servicios prestados (déficits de las instituciones estatales que pueden conllevar la pérdida de lo logrado en la mejora de niveles de vida de los ciudadanos beneficiados).

Si se retoma el principio del Federalismo Económico (Inman, et. al.: 2004), se debe preferir la estructura de gobierno descentralizada que internalice todas las externalidades económicas sujeta a la restricción política o constitucional de que las políticas del gobierno central son decididas por un planificador central. En Colombia, Planeación Nacional, en conjunto con el Conpes, MinHacienda y Junta del Banco Central.

Desde el punto de vista práctico, se pregunta si existe en Colombia un nivel descentralizado de Gobierno que internalice todas estas externalidades. De acuerdo con Musgrave, existen múltiples funciones que pueden ser cubiertas por los niveles intermedios, lo cual deja en el gobierno nacional la responsabilidad de la defensa, la política monetaria, o las relaciones internacionales. Este enfoque tiene sentido solo si los niveles intermedios en departamento y municipios cubrieran los requisitos mínimos para poder desarrollar políticas en lo social, la salud, la educación o los servicios públicos.

La descentralización en Colombia se inicia cuando muchos países de la región latinoamericana comenzaron a reconocer las ventajas de un esquema de descentralización fiscal y administrativa desde poco antes de la década anterior. Se ha comentado que, entre los países con gobiernos unitarios, Colombia es probablemente la nación que más ha avanzado en su proceso de descentralización desde 1991, para profundizar un proceso que se había iniciado algunos años antes, redefinido a fines de los años sesenta y que cobró impulso durante los ochenta y concretado de manera explícita en la actual constitución.

La Constitución de 1886 había definido a Colombia como un estado centralizado en lo político y descentralizado en lo administrativo. De esta manera, el Presidente era la última instancia responsable de los actos de gobierno, en el sentido de que el poder ejecutivo definía algunas funciones y responsabilidades de los departamentos y los municipios, tales como el cobro de ciertos impuestos (Bess, et. al.: 1998).

El esquema básico de descentralización administrativa se mantuvo durante la mayor parte del siglo XX, a pesar de los antagonismos políticos en la lucha por el poder entre los partidos liberal y conservador, cada uno con su propia concepción del papel del Estado

(Bess, et. al.: 1998, p. 6). En 1968, había sido aprobada una reforma constitucional en la que se acuñaba el término de descentralización técnica o por servicios, lo que significaba la presencia legal de las empresas públicas. Se incorporaron tres categorías jurídicas: establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades mixtas. Esta reforma constitucional creó el denominado "situado fiscal", mecanismo que transfiere recursos a los departamentos en función de los ingresos ordinarios de la nación, con el objeto de financiar salud y educación. Se estableció la cesión a los municipios de un monto en función del impuesto sobre las ventas.

Luego, con base en un énfasis particular en el desarrollo municipal se aumentó la autonomía tributaria, se modernizó y amplió la base de sus gravámenes, sobre el catastro. Se hizo creciente el impuesto al valor agregado, IVA, que se traspasaba a los municipios y fueron definidas una serie de responsabilidades como la provisión de servicios sociales básicos. Sin embargo, esta primera serie de tentativas, parecieron ser implantadas casuísticamente y sin una estrategia integradora en materia política, institucional, administrativa y fiscal. En 1990 con la Asamblea Constituyente, se abrió campo parcial a la tendencia descentralizadora plasmada en la nueva Constitución (C.N.:1991). Se presentarían debates entre los conceptos de federalismo y de centralismo aunque, en esta ocasión, se optó por un modelo intermedio que quedó inscrito: "...Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, participativa y pluralista..." (C.N.: art. 1).

Se realizó una recomposición de funciones a nivel central con la mayor responsabilidad sobre el MinInterior y el DNP. Se delegó en el Ministerio del Interior la responsabilidad de formular y adoptar las políticas correspondientes al ordenamiento y la autonomía territorial, las relaciones entre nación y entidades territoriales en materia de política descentralizadora y desarrollo institucional, además de la democracia participativa y pluralista y la participación ciudadana. El DNP quedó instituido como el ente que controla y evalúa el proceso. Con la ley sobre transferencias intergubernamentales se aumentó su papel por encima de los ministerios involucrados de manera directa en el proceso. De esta manera, la Constitución de 1991 ordenó y profundizó el proceso de descentralización antes iniciado,

en un modelo agente-principal, en el cual los gobiernos territoriales solo ejecutan las políticas diseñadas a nivel central y en el modelo de elección pública local las entidades territoriales son autónomas en la definición de sus políticas y la obtención de recursos. El resultado fue un modelo híbrido que dificulta la definición precisa de responsabilidades y la implantación efectiva del proceso, que ha quedado pendiente en tanto se promulgue una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que sí defina claramente el papel que corresponda a cada nivel territorial.

Acorde con la apertura e internacionalización de la economía colombiana del gobierno Gaviria expidió una serie de reformas en los campos de comercio exterior, cambiario, tributario, financiero y laboral. Estas son: la de comercio exterior, la tributaria, la cambiaria, la financiera, entre otras. Junto a dichas reformas, se inició un proceso de modernización del Estado con reestructuración de entidades, privatización de algunas empresas públicas y reordenamiento administrativo y fiscal.

Es así como la sostenibilidad del déficit fiscal ha dependido del proceso de descentralización, teniendo en cuenta que es uno de los grandes elementos que han determinado la política fiscal y las finanzas públicas (Forero y Rey, 2003 : 10). Los desequilibrios macroeconómicos externos e internos pueden atribuirse en buena parte a los aciertos o errores en el manejo de la política fiscal, que es la principal herramienta con la cual “el Estado asigna y recauda recursos para distribuir el ingreso entre consumo e inversión, financiar bienes y servicios públicos y transferir del sector privado al público consumo e inversión” (Forero y Rey, 2003: 11). Un desequilibrio en las finanzas del Estado incide en todo lo social, ya que cuando se produce el déficit se incrementa el saldo de deuda pública, puesto que el Estado debe financiarse con créditos que terminan pagando los contribuyentes. La política fiscal es útil para contrarrestar el nivel de desempleo, la inflación de precios y lograr una mejor distribución del ingreso.

El gasto estatal es igual a las transferencias netas al sector privado, más el pago de intereses de la deuda pública con el sector privado y exterior, más la inversión pública (Forero y Rey, 2003: 97). Los ingresos corrientes del Sector Público, se componen de la variación neta del

endeudamiento del Gobierno con el Sector Privado Nacional, con el Banco Central y con el Exterior. Si la identidad no se mantiene y si gastos son superiores a ingresos se tiene una situación deficitaria. Lo contrario sería una situación superavitaria.

En los años 80's el fortalecimiento del ahorro público debido a la Bonanza Cafetera, empezó a revertirse y se abrió paso la crisis fiscal provocada por la recesión económica de la época, que explica en gran parte la reducción de los ingresos tributarios del gobierno. Se optó por aumentar la base gravable del IVA, conocido como tal a partir de 1986. Se desmonta la doble tributación y se crean impuestos al comercio exterior para normalizar la caída del recaudo y los ingresos nacionales empiezan a basarse en la imposición indirecta (IVA) más que en la imposición directa (Impuesto de Renta y complementarios).

Para la década de los noventa "se redujeron de forma muy significativa los aranceles y las sobretasas a las importaciones", de acuerdo con Forero y Rey (2003: 410). Se aumenta la base gravable del IVA, se impone una tarifa del 14% y se extiende a nuevos servicios y productos de la canasta familiar. Se da la creación a finales de 1991, del nuevo instrumento para financiación del gobierno, conocido como Título del Tesoro, TES, y en 1999 de un gravamen a las transacciones financieras para socializar las pérdidas del sistema financiero conocido como el Dos por Mil.

El financiamiento del déficit se hace con deuda pública interna y externa, emisión de dinero, disminución del gasto, aumento de los impuestos y otros mecanismos que combinan algunas de las anteriores. Sarmiento (2002 : 299) afirma que la financiación del déficit fiscal con TES "le introduce una gran inestabilidad al manejo presupuestal pues si la tasa de interés real es mayor que el crecimiento del PIB, tanto la deuda pública como el déficit se ven incrementados por las erogaciones por concepto de intereses y puede terminar en explosión". Restrepo (2001: 282), expresa que la financiación del déficit a través de la emisión "sí puede desencadenar efectos sobre los agregados monetarios y crea fuerzas inflacionarias a través del crecimiento exagerado de la oferta monetaria".

Respecto a la disminución del gasto, en la actualidad se han adelantado varias reformas del Estado con las que se busca la reestructuración del mismo. Casos como los de Telecom, ISS y Ecopetrol, entre otros, buscan reducir la carga prestacional para reducir el gasto. Entonces, el aumento de los impuestos es el primer mecanismo al que el Gobierno recurre cuando existe la necesidad de cubrir un déficit fiscal, a través de reformas tributarias, pero el ingreso disponible de los demás agentes económicos se reduce, lo que ocasiona la reducción de “la capacidad de inversión del sector privado, que ocasiona un incremento en las tasas de desempleo (Restrepo, 2002: 418).

Al tener en cuenta que los ingresos del gobierno son en su mayor parte del IVA, es válido afirmar que la estructura tributaria es de tipo regresivo porque son los sectores más pobres de la población los afectados. La financiación del Déficit Fiscal con bonos de paz y bonos de guerra, han financiado el sector de defensa.

Una reforma tributaria tiene como objetivo principal elevar el nivel de tributación de la economía para hacer más justa la carga tributaria que los contribuyentes soportan. Una reforma suele contener aspectos relacionados con la ampliación de la base gravable del IVA, su extensión a nuevos productos, el descuento del IVA a los bienes de capital para estimular la creación de empresas, el ajuste a algunos de los impuestos territoriales (por ejemplo licores), o la sobretasa a la gasolina.

A pesar de declararse un proceso de descentralización puede producirse un centralismo, como sucedió entre 1993 y el 2001 en Colombia. Este centralismo en que la acción política y administrativa está concentrada en manos del gobierno único y central, absorbe las funciones propias de los organismos locales, restándoles autonomía. Con la centralización en manos del gobierno central y sin que se genere esfuerzo para la consecución de recursos regionales, solo se puede pretender una grado de eficacia en el manejo de un presupuesto inflexible, lo cual resta dinámica al resto de la economía.

Entre los diversos rubros de origen del presupuesto se cuentan los impuestos directos, los indirectos, las tasas y multas, los situados, las transferencias y las participaciones. El

impuesto indirecto, depende de los diferentes niveles de ingreso y por tanto es un tipo de impuesto procíclico, que en auge aumenta su recaudo, mientras en las crisis se reduce, siendo progresivo si crece al mismo tiempo que la base gravable.

Las regalías directas derivadas de la explotación, transporte o embarque de los recursos no renovables representan una participación en los ingresos o cantidad fija que se paga a la territorialidad propietaria de un derecho de explotación a cambio del permiso para ejercerlo, para lo cual se estableció el Sistema General de Participaciones, SGP.

En cuanto al Situado fiscal, este corresponde a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que es cedido para la atención directa, o a través de los municipios, de servicios que se les asignen, tales como la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, aumentando anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación en términos de retención del impuesto a las ventas y todos los demás recursos que la Nación transfiere directamente.

A nivel constitucional, la Carta de 1991 había previsto el fundamento de la descentralización fiscal, en el artículo 287 donde se considera que “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses ... tendrán (entre otros) los siguientes derechos: Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones ... Participar en las rentas nacionales...”.

El artículo 346 constitucional indica que “El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso (...), en la Ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo”. El artículo 352 prevé, por su parte, que “La Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las

entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”.

En el Capítulo 4 constitucional se establece la Distribución de Recursos y de las Competencias. Su artículo 356 establece que “la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales... el situado fiscal... fijará los plazos para la cesión de estos ingresos y el traslado de las correspondientes obligaciones, establecerá las condiciones en que cada departamento asumirá la atención de los mencionados servicios y podrá autorizar a los municipios para prestarlos directamente en forma individual o asociada. No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”.

El siguiente capítulo presenta el esquema del proceso de descentralización subdividido en dos períodos: el que va de 1991 a 2001, desde lo previsto en la nueva constitución y configurado en la Ley 60 de 1993, hasta que se ordena el gasto referente a los sectores de la educación y la salud en las territorialidades mediante lo que se denomina Sistema General de Participaciones, SGP, en la Ley 715 de 2001.

2 LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL PERÍODO 1991-2001

2.1 El situado fiscal. De acuerdo con la Constitución Política “los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños”¹.

El situado fiscal se aumenta en cada ejercicio anual hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios de educación y salud para los cuales está destinado. Al situado se incorporan la retención del impuesto a las ventas y los demás recursos que la Nación transfiere directamente para cubrir gastos en niveles de educación mencionados.

La cesión de estos ingresos y el traslado de las correspondientes obligaciones, obliga a los departamentos a asumir la atención de dichos servicios, en forma individual o asociada. La descentralización de responsabilidades requiere de la previa asignación de los recursos fiscales suficientes. El situado fiscal se distribuye en un 15% entre los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, el resto se asigna en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios en mención, teniendo en cuenta, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de cada entidad territorial².

2.1.2 Participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. El artículo 357 de la Constitución Política de 1991, estableció la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, cuyo porcentaje mínimo es definido por el gobierno, el cual a su vez también define las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos.

¹ *CONSTITUCIÓN Política de Colombia, julio 16 de 1991, art. 356*

² *Ibid., art. 356*

Constitucionalmente, los recursos provenientes de esta participación serán distribuidos de conformidad con criterios relacionados con el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas, NBI, y el nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio (60%). El resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa de cada territorialidad y el progreso demostrado en calidad de vida (40%).

Un porcentaje correspondiente de esta última proporción va a los municipios menores de 50.000 habitantes y otra a las zonas rurales, que se determinen cada cinco años por Ley y a iniciativa del Congreso.

Esta participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementó, anualmente, del 14% en 1993 hasta alcanzar un mínimo del 22% en el 2001. Antes del 2001, la constitución había previsto el aumento gradual de estas transferencias y la definición de las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirían los municipios. Estaba previsto que los gobiernos municipales debían demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados, la eficiente y correcta aplicación de los recursos de participación.

Se establecía que “para los años 1995 a 1999, inclusive, se consideraba un período de transición durante el cual los municipios, de conformidad con la categorización consagrada en las normas vigentes, destinarían libremente para inversión o para otros gastos, un porcentaje máximo de los recursos de la participación, de la siguiente forma”³:

Categorías 2a. y 3a.: Hasta el 25% en 1995; hasta el 20% en 1996; hasta el 15% en 1997; hasta el 10% en 1998, y hasta el 5% en 1999; Categorías 4a, 5a. y 6a.: Hasta el 30 % en 1995; hasta el 27% en 1996; hasta el 24% en 1997; hasta el 21% en 1998, y hasta el 18% en 1999.

A partir de 1996 y hasta el año 1999, un porcentaje creciente de la participación se distribuiría entre los municipios de la siguiente manera⁴:

El 50% en 1996; el 60% en 1997; el 70% en 1998, y el 85% en 1999. El porcentaje restante de la participación en cada uno de los años del período de transición, se distribuiría en proporción directa al valor recibido por los municipios y distritos por concepto de la transferencia del IVA en 1992.

2.1.3 El Fondo Nacional de Regalías. El Fondo Nacional de Regalías es una expresión descentralista y esquema de relación entre el Estado central y las entidades territoriales, las cuales pueden ser beneficiarias de las regalías provenientes de la explotación de aquellos recursos naturales no renovables.

Las regalías se conceptualizan como la contraprestación económica, ya sea en dinero o en especie, por el agotamiento de un recurso natural no renovable. Esta contraprestación es exigida por la Nación que es la propietaria del subsuelo y de las riquezas naturales que contiene. Tal contraprestación debe ser asumida por quien explota el yacimiento⁵.

El artículo 360 de la Constitución prevé que “la ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos (...) La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones”.

⁴ *Ibid.*, parágrafo 2

⁵ NÚÑEZ H., Jorge E. *Abogado consultor. Disponible en: Fondo Nacional de regalías. www.google.com*

Con el fin de cumplir con la anterior norma se determinó la creación de un Fondo Nacional de Regalías cuyos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades⁶.

Con la Ley 141 de 1994 se cumplió la creación del fondo⁷. El derecho que asiste a las entidades territoriales en cuya jurisdicción se adelanten explotaciones de estos mismos recursos, reciben el nombre de participaciones. El punto de referencia es el petróleo, puesto que es el recurso natural no renovable que más regalías genera hoy (cerca del 95% del total de lo recaudado), del 20% que corresponde al Estado por cada barril de crudo explotado, hasta el 30 de junio de 1994, un 9.5% iba para el departamento productor, un 2.5% para el municipio productor y el restante 8% para la Tesorería General de la Nación⁸. Después de 1991 se produjo un cambio de concepción en el sentido de que todas las entidades territoriales podrían ser beneficiarias de las regalías provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables y así el 8% que antes era una renta exclusiva del gobierno central, se convertiría en una bolsa común para todas las entidades territoriales. A partir de la Ley 141 de 1994, en el decreto 1747 de octubre de 1995, se determinó que luego de descontadas las obligaciones específicas que representan un 38,125%, del restante 61,875% que integra los recursos del Fondo, un 20% es dedicado a minería y medio ambiente, respectivamente, un 59% a proyectos regionales de inversión y el 1% restante a la inversión de los numerales anteriores.

Junto a las transferencias que la Nación de manera directa hace para atender prioritariamente los gastos de salud y educación, la renta energética condensada en el Fondo surge como un recurso adicional para atender programas de inversión en

⁶ *CONSTITUCIÓN Política de Colombia, art. 361*

⁷ *LEY 141 de 1994. Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.*

⁸ *NUÑEZ., op. cit.*

energización, preservación del medio ambiente y proyectos de inversión de impacto regional. En tres vigencias fiscales de 1995 a 1997 se le han apropiado al Fondo \$533.119.021 millones en cifras corrientes de esos años y se aprobaron 1.931 proyectos con las metodologías propias del Banco de Proyectos de Inversión Nacional, BPIN.

Los proyectos deben ser presentado ante la Comisión Nacional de Regalías en forma individual o conjunta (dos entidades territoriales), con el previo concepto del Corpes. El proyecto debe ser definido como prioritario en el Plan de Desarrollo del ente territorial, certificado por la respectiva oficina de Planeación y va acompañado de los estudios de factibilidad o preinversión incluyendo estudio sobre impacto económico, social y ambiental.

La Comisión Nacional de Regalías lo envía al ministerio correspondiente, según la naturaleza del proyecto, para que emita concepto, según lo previsto en el artículo 6 de la ley 344 de 1996. Se avalúa según criterios de equilibrio regional con base en las necesidades básicas insatisfechas, NBI, desarrollo armónico según el Plan Nacional de Desarrollo, efectos sufridos por la entidad territorial a causa de la explotación, transporte y manejo de los recursos naturales no renovables en su jurisdicción, densidad poblacional.

2.1.4 Mayor autonomía en el manejo de recursos propios de las entidades territoriales.

La Ley 488 del 24 de diciembre de 1998 creó la sobretasa a la gasolina motor y al ACPM, autorizando a los municipios, distritos y departamentos, para adoptarla, para ACPM en un 6%, cobrada por la Nación y distribuida en un 50% para el mantenimiento de la red vial nacional y otro 50% para los departamentos y Distrito Capital con el mismo fin⁹. Los concejos municipales fijan la tarifa de la sobretasa a la gasolina motor extra o corriente aplicable en su jurisdicción, la cual no podrá ser inferior al 14% ni superior al 15%¹⁰. La tarifa departamental es fijada por la Asamblea y no podrá ser inferior al 4% ni superior al 5%.

⁹ LEY 488 de 1998, art. 118

¹⁰ Ibid., art. 122

2.1.5 Consecuencias económicas y fiscales de este período. Las consecuencias económicas del anterior esquema de finanzas territoriales trajo como consecuencia unos altos indicadores de déficit fiscal de las finanzas públicas, un proceso de endeudamiento externo desmedido y una notoria baja del esfuerzo fiscal por parte de municipios y departamentos.

Luego de las reformas fiscales introducidas, tanto a nivel constitucional como en la Ley 60 de 1993, que tuvieron la intención de desconcentrar el gasto nacional y mejorar la cobertura y eficiencia en la provisión de servicios públicos, especialmente luego de 1995, se evidenció un deterioro en las finanzas de los gobiernos nacional y territoriales.

El problema en esencia, fue que estas reformas no estuvieron orientadas a establecer un sistema que otorgara mayor autonomía fiscal a los gobiernos territoriales y solamente se preocupó por mejorar la eficiencia del gasto público nacional delegando su ejecución en las regiones. Se presentó un alto grado de inflexibilidad al manejo presupuestal del gobierno central sin que esto se tradujera en una mayor autonomía fiscal de los gobiernos territoriales.

Esto contribuyó a mantener la dependencia de los gobiernos territoriales respecto a los recursos del gobierno nacional. La primera causa fue que el sistema no posibilitaba que los territorios generaran un volumen importante de recursos propios. La segunda, porque las transferencias nacionales mantuvieron destinación específica restando flexibilidad al sistema, y finalmente, a que dicha destinación específica también caracterizó a las rentas propias¹¹.

Como resultado se estimuló de esta forma una serie de incentivos para el gasto desmedido y el endeudamiento indiscriminado. Igualmente, desincentivó la existencia de mecanismos de

¹¹ *Ibid.*, p. 16

control y auditoria de los ciudadanos sobre el gasto regional, al tiempo que los políticos no actuaron con responsabilidad frente al electorado.

Desde la perspectiva del gobierno central, el esquema condujo a un presupuesto inflexible, a la rigidez en el manejo de los ingresos y la asignación del gasto nacional, a la duplicidad de funciones con las regiones y, finalmente, a una falta de políticas claras de inversión en proyectos de impacto nacional.

Bajo este sistema no hubo relación entre el comportamiento de los ingresos y las necesidades de recursos para proveer bienes y servicios. Las fórmulas de distribución territorial del situado fiscal y las participaciones municipales fueron diseñadas sin tener en cuenta el costo de proveer estos servicios en los territorios. En el caso del situado fiscal, las fórmulas se preocuparon por garantizar el financiamiento de una nómina regional y no consideraron cambios en el sistema impositivo territorial para la generación de recursos adicionales, es decir para impulsar un esfuerzo fiscal a nivel de territorialidades.

Todo ello, llevaría a redefinir el sistema de transferencias territoriales y el régimen tributario departamental y municipal, con el fin de lograr mayor coherencia entre el manejo de las finanzas nacionales y las territoriales. De esta manera se cumpliría bien un esquema fiscal descentralizado que premie el esfuerzo fiscal de los gobiernos territoriales, logrando mejores funciones redistributivas y contribuir a una legislación tributaria que dinamizara los ingresos tributarios regionales.

2.2 LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL PERÍODO 2001-2004

La descentralización con base en lo estipulado en la Ley 715 de 2001, la cual derogó la ley 60 de 1993, buscó ordenar el gasto referente a los sectores de la educación y la salud en las territorialidades. Es lo que se denomina Sistema General de Participaciones, SGP.

En el 2001 cambió todo el modelo de competencias y recursos propuesto por la ley 60 de 1993. En un nuevo párrafo al artículo 347 de la Constitución Política, se definió que durante los años 2002 a 2008 el monto total de las apropiaciones autorizadas por la ley anual de presupuesto para gastos generales, diferentes de los destinados al pago de pensiones, salud, gastos de defensa, servicios personales, al SGP y a otras transferencias que señale la ley, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación causada para cada uno de ellos, más el 1.5%¹².

Además, el artículo 356 de la Constitución quedó reformado para crear el SGP "para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios"¹³.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura.

En el mismo acto reformativo, el artículo 357 constitucional quedará así: "El monto del SGP de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución"¹⁴.

De esta manera, "los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un 28% de los

¹² ACTO Legislativo 01 de julio 30 de 2001. Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política, art. 1.

¹³ Ibid., art. 2

¹⁴ Ibid., art. 3

recursos que perciban por concepto del SGP de los Departamentos, Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud”.

Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008, el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2.5%¹⁵.

Si durante el período de transición el crecimiento real de la economía (PIB) certificado por el DANE es superior al 4%, el crecimiento adicional del SGP se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002 a 2005, y 2.5% adicional para los años 2006 a 2008.

En todo caso, el acto legislativo previó que, después del período de transición, el Congreso, cada cinco años y a iniciativa propia a través de ley, podrá incrementar el porcentaje.

2.2.1 El Sistema General de Participaciones. De acuerdo con las atribuciones constitucionales del Congreso de la República en cuanto a la expedición de leyes orgánicas en su actividad legislativa, el parlamento puede “establecer las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales”¹⁶.

Igualmente, como la Constitución Política expresa “la ley orgánica de ordenamiento territorial establece la distribución de competencias entre la Nación y las entidades

¹⁵ *Ibid.*, parágrafo 3, art. 3

¹⁶ *CONSTITUCIÓN Política de Colombia, julio 16 de 1991, art. 151*

territoriales, así como las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”¹⁷.

Es así como también, en el artículo 356, la constitución estableció que la iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales, determinará, el situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen.

Con base en el articulado constitucional, surgió la Ley 715 de 2001 que organizaba el Sistema General de Participaciones, SGP, constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna¹⁸. Tales recursos son los de situado fiscal y los de participación.

El SGP del 2002 se estableció con base en los señalado en el parágrafo 1° del artículo 357 de la Constitución Política:

“La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, del catorce por ciento en 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el 2001. La ley fijará el aumento gradual de estas transferencias y definirá las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento. Sus autoridades deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiente y correcta aplicación de estos recursos y, en caso de mal manejo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley”¹⁹.

¹⁷ *Ibid.*, art. 288

¹⁸ *LEY 715 de diciembre 21 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.*

¹⁹ *CONSTITUCIÓN Política de Colombia, julio 16 de 1991, art. 357*

Dispuso también que "del total de recursos que conforman el SGP, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos, la cual se distribuirá así: 0.52% para los resguardos indígenas, el 0.08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar y 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores"²⁰.

El SGP es conformado así para educación, salud y propósitos generales: una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denominará participación para educación; una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud y, una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para propósito general.

2.2.2 El sector Educativo. La participación para el sector educativo corresponde al 58.5%, la participación para el sector salud al 24.5% y la participación de propósito general corresponde al 17.0%²¹.

De acuerdo con estas participaciones, las competencias de la Nación en materia de educación, están relacionadas con la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básico y medio, en el área urbana y rural, en términos de formulación de políticas y objetivos de desarrollo para el sector y dictar normas para la organización y prestación del servicio; regular la prestación de los servicios educativos estatales y no estatales; impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión de orden nacional en materia de educación, con recursos diferentes

²⁰ *Ibid.*, art. 357, parágrafo 2.

²¹ *LEY 715 de 2001*, art. 4

de los del SGP. “Con estos recursos no se podrá pagar personal de administración, directivo, docente o administrativo”²².

También “Definir, diseñar, reglamentar y mantener un sistema de información del sector educativo; establecer las normas técnicas curriculares y pedagógicas para los niveles de educación preescolar, básica y media, sin perjuicio de la autonomía de las instituciones educativas y de la especificidad de tipo regional; definir, diseñar y establecer instrumentos y mecanismos para la calidad de la educación; reglamentar los concursos que rigen para la carrera docente; evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo en las entidades territoriales y el impacto de su actividad en la sociedad”.

La prestación de asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales, la vigilancia del cumplimiento de las políticas nacionales y las normas del sector en los distritos, departamentos, municipios, resguardos indígenas y/o entidades territoriales indígenas, la regulación sobre costos, tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros en las instituciones educativas, la distribución de los recursos para educación del SGP, entre otras tantas funciones de control de la calidad de la educación en las territorialidades.

La Ley 715 estableció las competencias de las entidades territoriales²³, las competencias de los municipios no certificados²⁴, los requerimientos para instituciones educativas, los rectores y los recursos²⁵, las funciones de Rectores o Directores²⁶. También estableció la forma en que las instituciones educativas estatales administran Fondos de Servicios Educativos²⁷. Básicamente, se dirige el SGP a todo lo relacionado con el ordenamiento del sector educativo, la población atendida, la asignación por alumno, las condiciones de eficiencia del servicio educativo y los mecanismo de transferencia de los recursos.

²² *Ibid.*, art. 5

²³ *Ibid.*, art. 7

²⁴ *Ibid.*, art. 8

²⁵ *Ibid.*, art. 9

²⁶ *Ibid.*, art. 10

²⁷ *Ibid.*, arts. 11 a 14

Los distritos y municipios certificados reciben directamente los recursos de la participación para educación, los municipios no certificados y los corregimientos departamentales, lo reciben a través del respectivo departamento, la administración de los recursos del SGP manejados en cuentas especiales e independientes de los demás ingresos de las entidades territoriales²⁸.

Los dineros del SGP no hacen unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial, ni pueden ser motivo de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera. La Ley 715 establece que los aportes patronales y del afiliado, de seguridad social y parafiscales de las entidades territoriales por concepto del personal docente de las instituciones educativas estatales, se descontarán directamente de los recursos de la participación para educación del SGP.

Igualmente se estableció que habría un límite al crecimiento de los costos en educación, a la contratación y nominación²⁹. Se trataba de que “Ningún departamento, distrito o municipio vincule o contrate docentes, directivos docentes, ni empleados administrativos, con recursos diferentes de los del SGP, sin contar con los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) necesarios para financiar sus salarios y los demás gastos inherentes a la nómina incluidas las prestaciones sociales, en el corto, mediano y largo plazo”.

En general, la Ley 715 buscaba el ordenamiento de las nóminas y los gastos del sector educativo, con base en una asignación clara de los recursos pero de una exigencia estricta y limitaciones a los incrementos injustificados en los costos presupuestales del sector. Según el artículo 24, la sostenibilidad del Sistema General de Participaciones está prevista para un período de siete años, 2002 a 2008³⁰. Da prioridad a la inversión que beneficie a los estratos más pobres.

²⁸ *Ibid.*, arts. 15 a 19

²⁹ *Ibid.*, arts. 20 a 24

³⁰ *Ibid.*, art. 23

2.2.3 El Sector Salud. La Ley 715 de 2001 definió las competencias en salud por parte de la Nación y la dirección del Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS, en el territorio nacional.

Se estableció una serie de funciones y responsabilidades en materia de formulación de políticas, planes, programas y proyectos de interés nacional para el sector salud y el SGSSS³¹.

De la misma manera, la Ley 715 definió las competencias de las entidades territoriales en el sector salud, la dirección del sector en el ámbito departamental y, en general, las mismas ingerencias administrativas que en el sector educativo. Con ello se buscó asegurar la prestación de servicios por parte del SGPSSS con calidad y cobertura amplias, además de adoptar, difundir, implantar, ejecutar y evaluar la Política de Prestación de Servicios de Salud, formulada por la Nación.

En este sistema de ordenamiento del gasto del SGP, se incluyó la supervisión de la vigilancia y control, en coordinación con el Instituto Nacional para la Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, y el Fondo Nacional de Estupefacientes, “de la producción, expendio, comercialización y distribución de medicamentos, incluyendo aquellos que causen dependencia o efectos psicoactivos potencialmente dañinos para la salud y sustancias potencialmente tóxicas”³².

De la misma forma se planteó “coordinar, supervisar y controlar las acciones de salud pública que realicen en su jurisdicción las Entidades Promotoras de Salud, EPS, las demás entidades que administran el régimen subsidiado, las entidades transformadas y adaptadas y aquellas que hacen parte de los regímenes especiales, así como las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, IPS e instituciones relacionadas”.

³¹ *Ibid.*, art. 42

³² *Ibid.*, art. 43

La Ley 715 hizo distribución de recursos para salud para financiación o cofinanciación de subsidios a la demanda, de manera progresiva hasta lograr y sostener la cobertura total, prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, “El valor per cápita resultante se multiplicará por la población pobre atendida mediante subsidios a la demanda en la vigencia anterior, en cada ente territorial” (...) el resultado será la cuantía que corresponderá a cada distrito, municipio o corregimiento departamental³³.

Una preocupación central de esta ley es la ampliación de cobertura en salud. Se previó que dicha ampliación también se realizará con recursos del Fosyga. La población total de cada entidad territorial, por atender, es certificada por el DANE para el respectivo año y la apropiación de los recursos del Sistema General de Participaciones para salud se hace sobre la base del 100% del aforo que aparezca en la Ley de Presupuesto³⁴.

La Ley 715 establece los Fondos de Salud en las entidades territoriales, para la administración y manejo de los recursos del SGP y de todos los demás recursos destinados al sector, cuyo manejo contable se hace bajo la indicación de la Contaduría General de la Nación.

El contenido, en general, de la Ley de SGP es de ordenamiento del presupuesto, de determinación de instancias de control y competencias de los gobiernos territoriales, de indicación de los sistemas de información que se utilizan de base para el control cuantitativo de población objetivo e indicar y orientar en la vía de la eficiencia y la calidad del servicio. Incluye a las organizaciones de economía solidaria, a las EPS e IPS públicas, a la Superintendencia Nacional de Salud y establece un período de transición que iba hasta el año 2033 (dos años contados a partir de la vigencia de la ley).

³³ *Ibid.*, art. 48

³⁴ *Ibid.*, arts. 55 y 56

2.2.4 La participación de propósito general. En la Ley 715 se establecieron también las competencias de la Nación en otros sectores, diferentes a educación y salud, relacionados con servicios públicos en las territorialidades, con la colaboración de las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR, incluyen el “preservar y mantener el orden público en su jurisdicción atendiendo las políticas presidenciales”³⁵.

También se refiere a promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer competencias en³⁶: Servicios Públicos: construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos; Vivienda: participar en el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social; Sector agropecuario: proyectos de desarrollo del área rural, asistencia técnica agropecuaria, mecanismos de asociación y de alianzas de pequeños y medianos productores; Transporte: construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, ...; Ambiente: medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las CAR.

Además de los anterior, proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire; Centros de reclusión: coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, para apoyar la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad; Deporte y recreación: fomentar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en su territorio, construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos, cooperar con otros entes deportivos públicos y privados

³⁵ *Ibid.*, art. 74

³⁶ *Ibid.*, art. 76

para el cumplimiento de los objetivos previstos en la ley; Cultura: fomentar el acceso, la innovación, la creación y la producción artística y cultural en el municipio.

Simultáneamente, procesos de información, investigación, comunicación y formación y las expresiones multiculturales del municipio, redes de información cultural y bienes, servicios e instituciones culturales (museos, bibliotecas, archivos, bandas, orquestas, etc.), así como otras iniciativas de organización del sector cultural; Prevención y atención de desastres: en su jurisdicción, y adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos; Promoción del desarrollo: alianzas estratégicas para apoyar el desarrollo empresarial e industrial del municipio y en general las actividades generadoras de empleo, la capacitación, apropiación tecnológica avanzada y asesoría empresarial; Atención a grupos vulnerables: programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar; Equipamiento municipal: construir, ampliar y mantener la infraestructura del edificio de la Alcaldía, las plazas públicas, el cementerio, el matadero municipal y la plaza de mercado y los demás bienes de uso público, cuando sean de su propiedad; Desarrollo comunitario, fortalecimiento institucional, entre otros objetivos de política también están contemplados en la Ley 715. Igualmente en justicia, en materia de orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección del ciudadano, en aspectos como los restaurantes escolares y, finalmente en promoción del empleo y la protección a los desempleados³⁷.

Los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, según la Ley 715, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un 28% de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General. Las entidades territoriales destinarán el 41%, de este total, para el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en agua potable y saneamiento básico. Teniendo en cuenta a los estratos subsidiados de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994.

³⁷ *Ibid.*, art. 77

Los criterios de distribución de los recursos de la participación de propósito general son en la Ley 715, 40% según la pobreza relativa, medida con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, o el indicador que lo sustituya determinado por el DANE; 40% en proporción a la población urbana y rural; 10% por eficiencia fiscal, entendida como el crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias fiscales; 10% por eficiencia administrativa, entendida como el incentivo al distrito o municipio que conserve o aumente su relación de inversión, con ingresos corrientes de libre destinación, ICLD, de conformidad con la metodología que apruebe el Conpes.

Finalmente, determina los resguardos Indígenas, en tanto no sean constituidas las entidades territoriales indígenas, como beneficiarios del SGP³⁸. También prevé la participación de los nuevos municipios en el Sistema General de Participaciones³⁹.

El Sistema de información territorial del SGP está conformado por el Departamento Nacional de Planeación, DNP, con el apoyo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, los Ministerios de Salud, Educación, del Interior, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo, las entidades territoriales y aquellas otras entidades o instituciones que se considere conveniente⁴⁰.

La Ley 715 de 2001 también incluyó los pagos con recursos del Fondo de Estabilización Petrolera, de la Ley 633 de 2000, girados según necesidades con base en la reglamentación vigente por el Gobierno Nacional cuando se considere pertinente⁴¹.

Por último, la Ley 715 incluyó un nuevo régimen de carrera docente y administrativa que “se denominará Estatuto de Profesionalización Docente y tomará en cuenta entre otros los siguientes criterios”: mejor salario de ingreso a la carrera docente, requisitos de ingreso, escala salarial única nacional y grados de escalafón, incentivos a mejoramiento profesional,

³⁸ *Ibid.*, arts. 80 a 86

³⁹ *Ibid.*, art. 87

⁴⁰ *Ibid.*, art. 93

⁴¹ *Ibid.*, art. 95

desempeño en el aula, ubicación en zonas rurales apartadas, áreas de especialización, mecanismos de evaluación, capacitación, permanencia, ascensos y exclusión de la carrera, oportunidades de mejoramiento académico y profesional de los docentes. Con ello se intentó dar paso a un Estatuto Docente que había sido varias veces truncado en su proceso de aprobación a través de la ley de Plan Nacional de Desarrollo⁴².

El proceso descentralizador, ante todo a partir de la expedición de la Ley 715, buscó proveer una infraestructura legal para que las territorialidades generen mayor esfuerzo fiscal a nivel local, para restringir los gastos a los recursos tributarios disponibles y condicionarlos a la eficiencia en el manejo administrativo y la calidad de los servicios. Agregó como indicativos los niveles de NBI y el aumento poblacional, así como la eficacia en el gasto del presupuesto poniendo metas y porcentajes de gestión que presionan a departamentos y municipios a una mejor gestión de los gobiernos locales. Todo ello orientado por una clara meta de reducción de la dependencia de la creación de nuevos impuestos o de la ampliación de los tributos existentes. El enfoque de las reformas ha sido un enfoque descentralizado más que de ampliación de bases gravables o de incremento de los recaudos.

Posteriormente, en el capítulo 4, se presenta una descripción estadística de lo sucedido en términos comparativos entre los recursos de participación (transferencias, regalías) y los recursos propios derivados del esfuerzo fiscal de las territorialidades, lo cual permite un mayor acercamiento a las relaciones entre el proceso continuado de reformas de índole tributaria y el comportamiento de los ingresos territoriales, dentro de la descentralización que comenzó en la reforma municipal de 1986 y la constitución de 1991, garantizando la autonomía de las entidades territoriales⁴³.

⁴² *Ibid.*, art. 111

⁴³ MALDONADO Copello, Alberto. *Descentralización hacia los departamentos en Colombia. GTZ (Cooperación Técnica Alemana, GTZ – Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo Local para la Paz, PRODESPAZ, Bogotá, 2005, p. 3*

3. LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN EL PERÍODO 1990 – 2004

En la década 1991-2001, los diferentes gobernantes de turno implementaron nueve (9) reformas tributarias, las cuales aunque no han tenido los mismos objetivos, en términos generales han mermado la demanda agregada reduciendo con ello la probabilidad de crecimiento económico y lo que es peor, ha desmejorado la calidad de vida de los colombianos al reducir su capacidad de compra. La actual reforma tributaria no es la excepción y hace parte de la campaña del Gobierno Central por aumentar sus ingresos a costa de los ciudadanos⁴⁴.

Las reformas tributarias que se han adelantado en Colombia en los últimos tiempos han tenido dos objetivos.

Las de primera generación, cuyo objetivo era conformar un nuevo régimen contributivo que adaptara el país a la nueva fase de acumulación capitalista como lo planteó "El Informe Sobre el Desarrollo" del Banco Mundial en 1991. Por tal motivo no se buscaba variar el total recaudado, sino el enfoque de los impuestos que permitieran este monto.

Para tal fin, se priorizó la reforma en los impuestos indirectos, es decir aquellos que gravan al ciudadano en el ejercicio de intercambio de bienes y servicios, restando el grado de incidencia en el recaudo total de los impuestos directos, que son aquellos que gravan el capital. Lo anterior se dio bajo el supuesto que atraería mayor inversión. Sin embargo esto redujo la capacidad de compra y la calidad de vida de los ciudadanos y aumentó los márgenes de utilidad de los grandes capitalistas, al igual que la concentración tanto del ingreso como de la riqueza.

La segunda generación de reformas tributarias que tiene como fin aumentar el nivel de ingresos del Estado. Teniendo en cuenta que el régimen político actual para estar en

⁴⁴ GIRALDO, Mauricio [http:// www. desde - abajo. org/ da53/ reforma_tributaria _ y_otras _pesad.htm](http://www.desde-abajo.org/da53/reforma_tributaria_y_otras_pesad.htm)

concordancia con esta nueva fase de acumulación capitalista, el Estado renunció a los ingresos al privatizar las empresas de su propiedad y al no emitir dinero, quedando sólo dos vías para financiar el Estado: los empréstitos y los impuestos. Es así que reducidas las fuentes de financiación del Estado, y manteniéndose el gasto creciente, necesariamente las dos fuentes restantes deben crecer. Al no crecer el recaudo con el crecimiento del gasto público, desmontándose dos fuentes de financiación pública, y no siendo los empréstitos lo suficientes para cubrir este déficit generado por el cambio de modelo, el nivel de recaudo necesariamente debe crecer para compensar el hueco fiscal creado. No obstante siendo el Régimen un defensor del capital y no del ciudadano, el mayor recaudo debe caer sobre este último, siendo esto lo que ocurre con el actual proyecto de reforma tributaria.

Por su parte, el gobierno esboza muchas razones para justificar el incremento de los impuestos, pero sin duda los motivos de esta reforma se puede explicar mejor acudiendo al “Informe sobre el Desarrollo” del Banco Mundial de 1997, el cual señala que las crisis de los Estados, entre otras se da por la negligencia, ineptitud o corrupción de sus funcionarios y gobernantes, y lo que viene ocurriendo en Colombia es muestra del análisis en mención. Por tal motivo es inaudito que hoy se diga que la pela nos la debemos dar todos, cuando los que sustentan el poder, defienden el estilo de desarrollo y hacen parte del modelo de Estado, son los responsables.

Es bueno tener en cuenta que dos de cada tres pesos que recibe el Estado vía impuestos son pagados por parte de los ciudadanos mientras solo uno es pagado por el capital. De forma semejante dos de cada tres grandes contribuyentes presentan exenciones en su pago de impuestos, condición que es aberrante en la actual situación del país. De igual forma un buen porcentaje de los altos sueldos en Colombia son valorados como gastos de representación, con lo que están igualmente exentos de impuestos. Al igual que los altos ejecutivos de las empresas, sus sueldos son un porcentaje de utilidad de las empresas donde ejercen, con lo que sus ingresos son fácilmente maquillados para eludir impuestos.

3.1 CRONOLOGÍA DE LAS REFORMAS

La siguiente es una reseña de las principales reformas al régimen tributario durante el período 1990 a 2004⁴⁵. Se ha realizado una selección del articulado cuya incidencia se considera directa sobre las finanzas estatales:

Tabla 2. Cronología de reformas tributarias 1991- 2004

Norma	Fecha	Objetivo
Decreto 422	Febrero 13 de 1991	Artículo 25 Autoretención por ingresos provenientes de los nuevos agentes de retención. Autorizaciones se hacen extensivas a los ingresos a los cuales se refiere el artículo 5 del Decreto 1512 de 1985 y a los honorarios, comisiones, servicios y arrendamientos, percibidos de las personas naturales señaladas como nuevos agentes de retención en el artículo 368-2 del Estatuto Tributario.
Decreto 836	Marzo 26 de 1991	Modificado por Decreto 1165 de 28 de junio de 1996. Saneamiento fiscal de divisas o bienes poseídos en el exterior; Fortalecimiento de mercado de capitales y Retención en la fuente.
Decreto 2809	Diciembre 17 de 1991	Por el cual se regula la retención en la fuente por conceptos de pagos efectuados mediante Títulos de Apoyo Cafetero "TAC"
Decreto 2812	Diciembre de 1991	Por el cual se reglamenta el art. 392 del Estatuto Tributario
Decreto 2866	Diciembre 21 de 1991	Por el cual se reglamentan los artículos 368-2 y 401 del Estatuto Tributario. Tarifa de retención por otros ingresos tributarios a partir del 1 de enero de 1992.
Decreto 2913	Diciembre 30 de 1991	con la aclaración del Decreto 207 DE 27 de enero de 1995. Por el cual se reajustan algunos valores absolutos expresados en moneda nacional en las normas relativas al impuesto sobre la renta y complementarios y se dictan otras disposiciones
Decreto 406	Marzo 3 de 1993	Por el cual se reglamenta parcialmente el Estatuto Tributario
Decreto 407	Marzo 3 de 1993	Por el cual se reglamenta parcialmente el Estatuto Tributario
Decreto 634	Abril 1 de 1993	Por el cual se reglamenta parcialmente el Estatuto Tributario
Decreto 1390	Julio 13 de 1993	Modificado por Decreto 3020 de 19 de diciembre de 1997
Decreto 508	Marzo 4 de 1994	Por el cual se reglamenta el Estatuto Tributario y se aclara el artículo 2 del Decreto 2595 del 23 de Diciembre de 1993
Decreto 1217	Junio 16 de 1994	Por el cual se reglamenta parcialmente el Estatuto Tributario

⁴⁵

Se seleccionaron de la página web del Ministerio de Hacienda y Legis.

Decreto 2389	Octubre 27 de 1994	con la aclaración del Decreto 614 de 11 de abril de 1995
Decreto 614	Abril 11 de 1995	Por el cual se aclara el art. 4 del Decreto 2389 de 1994.
Decreto 2539	Noviembre 17 de 1994	Por el cual se reglamenta parcialmente el Estatuto Tributario
Decreto 326	Febrero 20 de 1995	modificado por Decreto 1383 de 18 de septiembre de 1995. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 174 de 1994.
Decreto 408	Marzo 7 de 1995	modificado por Decreto 260 de febrero 19 de 2001. Que reglamenta los artículos 365, 366, 366-1, 392 y 401 del Estatuto Tributario.
Decreto 519	Marzo 28 de 1995	Por el cual se modifica parcialmente el Decreto Número 408 de 1995
Decreto 841	Mayo 23 de 1995	Por el cual se reglamenta parcialmente el Estatuto Tributario.
Decreto 381	Febrero 27 de 1996	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 223 de 1995: Base Gravable, período y tarifa de la Contribución Especial por Explotación de Petróleo Crudo, Gas Libre y/o Asociado y la Exportación de carbón y Ferroníquel. ... se liquidará y pagará mensualmente, por los explotadores y exportadores, según el caso. Programa los porcentajes de tarifa de contribución hasta el 2001. Establece taifas para yacimientos y descubrimientos nuevos. Contribución Especial para nuevos Exploradores de Petróleo Crudo y Gas Libre
Decreto 529	Marzo 15 de 1996	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 218 del 17 de noviembre de 1995.
Decreto 1242	Julio 17 de 1996	Por el cual se reglamentan las condiciones para la exención del pago del impuesto complementario de remesas de las empresas productoras de bienes ubicadas en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.
Decreto 1333	Julio 29 de 1996	Por el cual se reglamenta parcialmente el Estatuto Tributario.
Decreto 1479	Agosto 20 de 1996	Modificado por Decreto 2794 de 20 de diciembre de 2001. por el cual se expiden normas sobre retención en la fuente.
Decreto 2105	Noviembre 20 de 1996	Por el cual se precisan las actividades de interés para el desarrollo económico y social para efecto de la aplicación del numeral 5 del literal a) y del literal c) del artículo 25 del Estatuto Tributario.
Decreto 85	Enero 13 de 1997	Por el cual se reglamenta parcialmente el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones.
Decreto 124	Enero 20 de 1997	Modificado por Decreto 1514 de 4 de agosto de 1998. Por el cual se reglamenta el régimen tributario especial contenido en el Estatuto Tributario.
Decreto 163	Enero 22 de 1997	Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 223 de 1995 y la Ley 100 de 1993 en los aspectos tributarios relacionados con el Sistema General de Seguridad Social y se dictan otras disposiciones.
Ley 488	Diciembre 21 1998	Se introdujo en los sujetos fiscales a las Cajas de compensación
Ley 633	Diciembre 22 de 2000	Se reglamenta a los sujetos fiscales a las Cajas de compensación

Decreto 2662	Diciembre 22 de 2000	Por el cual se fijan los lugares y plazos para la presentación de las declaraciones tributarias y para el pago de los impuestos, anticipos y retenciones en la fuente y se dictan otras disposiciones
Ley 788	Diciembre 27 de 2002	Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.
Decreto 3803	Diciembre 30 de 2003	Por el cual se ajustan los valores de retención en la fuente aplicable a los pagos gravables originados en la relación laboral o legal y reglamentaria, y se dictan otras disposiciones.
Ley 863	Diciembre 29 de 2003	Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

FUENTE: Los autores con base en información Minhacienda. Disponible en: www.dian.gov.co

De acuerdo con lo anterior el contenido de las reformas a partir de 1998 ha sido el siguiente: la Ley 488 de ese año introdujo como sujetos fiscales del impuesto sobre la renta y complementarios, a las cajas de compensación familiar, los fondos de empleados y las asociaciones gremiales, con respecto a los ingresos generados en actividades industriales, comerciales y en actividades financieras distintas a la inversión de su patrimonio, diferentes a las relacionadas con salud, educación, recreación y desarrollo social. Así mismo, otros sujetos fiscales como las cooperativas en el sector solidario quedaron exentas en un 50% de los impuestos a pagar por conceptos como los pagos laborales. Es decir, que el sistema tributario colombiano genera reformas destinadas a expandir la base tributaria y obtener mayores recaudos con destino al gasto público. Sin embargo, las mismas leyes de reforma tributaria contienen, de manera paradójica, una innumerable cantidad de exenciones a diversas actividades. Por ejemplo, en la Ley 788 de 2002 de diciembre 27, que titulaba en materia tributaria y penal, se buscaba establecer normas de control penalización de la evasión y defraudación fiscal mediante la sanción a administradores y representantes legales, entre otros, pero en el artículo 10, introduce modificaciones al numeral 4 y adiciones al numeral 5 del artículo 19 del Estatuto Tributario.

3.2 CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y TRIBUTARIAS DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL

La Constitución Política prevé que “El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad”⁴⁶. Para su implementación existen las políticas monetaria, fiscal y de gasto público. Con relación a la política monetaria esta se define por parte de la Junta Directiva del Banco central desde que “el Estado, por intermedio del Banco de la República, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda. El Banco no podrá establecer cupos de crédito, ni otorgar garantías a favor de particulares (...)”⁴⁷.

Dice al respecto Salomón Kalmanovitz que “Con la autonomía de los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, existe en Colombia la noción de que el manejo monetario independiente es opuesto a la democracia”. Los argumentos que soportan esta afirmación se apoyan en la aparente carencia de legitimidad por parte de dichos funcionarios al no haber sido elegidos por el pueblo y no tener una responsabilidad política que comprometa sus acciones. Un gran supuesto es que “los gobiernos democráticamente elegidos se tienen que responsabilizar por las decisiones del banco central independiente”, lo cual significa que los errores de manejo monetario “resultan castigados en las elecciones”⁴⁸.

Los críticos de la función del Banco Central generan dudas acerca de si la política monetaria independiente produce resultados que den beneficios gratuitos a la sociedad, es decir, si la expansión monetario genera impulsos de desarrollo que no se derivarían de algún otro instrumento de política económica.

⁴⁶ *CONSTITUCIÓN Política de Colombia, art. 363*

⁴⁷ *Ibid., art. 373*

⁴⁸ *KALMANOVITZ, Salomón. Opinión La independencia del Banco de la República y la democracia, El Tiempo, julio 31 de 2000*

Empero, cuando el banco central reduce la inflación mediante controles restrictivos de toda índole, estaría evitando una clase de impuesto forzoso "que nunca fue negociado entre los representantes del pueblo y el soberano"⁴⁹. Este tipo de impuesto, derivado de la inflación, recae en los consumidores en posición indefensa que pagan a través de mayores precios una serie de utilidades empresariales extractadas en el mercado al comprar bienes y servicios. Se supone que este impuesto no democrático "por la acción de la autoridad monetaria independiente es devuelto".

Un banco central independiente obliga a los gobiernos a buscar otras formas legales y democráticas para financiar el gasto involucrando a un programa político determinado en su gestión. Es decir, acudir a excedentes económicos reales generados por la sociedad como base tributaria, lo cual implica una forma "más negociada, progresiva y transparente frente a los ciudadanos", dice Kalmanovitz que la historia demuestra el poder destructivo de capital y empleo que tiene una emisión excesiva de dinero ocasionando ruina económica en la población.

La política monetaria ha demostrado que afectaba las cifras nominales y así queda claro que la política fiscal es la que ha de afectar la economía real. Con la política fiscal los instrumentos impositivos deben lograr equidad, eficiencia y progresividad. Los impuestos tienen varios propósitos en este sentido. Deben ser equitativos respecto del contribuyente y las diferencias socioeconómicas que lo identifican (impuestos progresivos). Deben ser eficientes, es decir, no afectar la competitividad y productividad de los diferentes agentes económicos (impuestos regresivos). El sentido de los impuestos es lograr el desarrollo económico y social.

Los principios del sistema tributario se obtienen no solo a través de las tasas y tarifas, o de la base gravable o de la distinción de las diferencias entre los agentes económicos, sino mediante la política de gasto público.

⁴⁹

Ibid.

Es por ello, que otros elementos no tributarios que integran los ingresos de las territorialidades como son las transferencias y las regalías, permiten la instrumentación de mecanismos de control del gasto y eficiencia del mismo. Esto representa la esencia de la descentralización.

El sistema tributario colombiano ha estado impregnado de falencias relacionadas con el énfasis en subsidios no equitativos y de exenciones que afectan la equidad entre los sectores económicos. Es innumerable la cantidad de favorecimientos tributarios concedidos mediante la exención de impuestos de renta o de ventas. Mediante la reducción de las tasas correspondientes se financia a sectores o actividades que a veces no lo ameritan. Se extrae plusvalía de sectores eficientes y se le asigna a otros no competitivos en costos y gastos.

Es así como las diversas reformas tributarias se justifican ante el Congreso de la República. La exposición de motivos se argumentan políticamente y obtienen beneficios inesperados. Por otra parte, la dificultad en el control de los presupuestos territoriales permite el desorden fiscal a través de, por ejemplo, el incremento desaforado de los gastos de funcionamiento (nóminas) que se manejan de manera clientelista en pago de deudas político-electorales. Se reduce el saldo a favor de los rubros de inversión que serían aquellos que impulsarían el crecimiento y el desarrollo económicos.

No obstante, dentro del concepto de esfuerzo fiscal, este se debe interpretar como la búsqueda de la eliminación de los fenómenos de evasión y elusión, dadas las tasas tributarias ya establecidas y no como el aumento de las tarifas o el diseño de nuevos impuestos, que además de estar prohibidos constitucionalmente resultarían de toda forma, finalmente, deteriorados por el sistema burocrático y de corrupción administrativa que permite impuestos nominales altos y tasa de recaudo real muy bajas.

En una economía como la colombiana, es determinante el llamado gasto social. A pesar de que esta denominación debería cobijar a todo el sistema tributario y de gasto, se ha entendido como la cobertura de esenciales servicios de educación y salud. De allí que la

Ley 715 del 2001 se fundamenta en el logro de la eficiencia de gastos en estos grandes rubros.

Por otra parte, una característica muy específica del país es su conflicto interno. El constante aumento del gasto militar, el crecimiento casi inercial de la población, las altas tasas de desempleo, los problemas de recaudo, entre otros factores, resultan desproporcionados frente a la reducida capacidad de captación del sistema tributario directo e indirecto. Junto a ello, el sistema tributario territorial no es eficiente pues existen demasiados impuestos pero la recaudación se basa sólo en los que tiene carácter nacional como renta o ventas. Las entidades territoriales prácticamente no tienen poder de decisión sobre la base gravable ni las tarifas de impuestos y parte del destino de los impuestos está predeterminado por el gobierno central. Esto se traduce en el situado fiscal.

Por otra parte, la transferencia de recursos y de competencias no ha sido compensada por una disminución acorde en el gobierno central. Colombia tiene en la práctica tantos gobiernos como territorialidades, con atribuciones fiscales débiles y favorecidas de las transferencias de la nación. Existen muchos municipios sin ninguna capacidad fiscal y sin oportunidad de aprovechar economías de escala en los gastos de funcionamiento generales. Es decir gastan más que lo que recaudan.

Todo esto hace permanente la dependencia del sistema tributario territorial del nacional. El esquema tributario central a través de las reformas periódicas que se le imponen no ha logrado cambios de orden estructural. Las políticas de reforma tributaria tienen objetivos puramente coyunturales de recuperación de niveles de recaudo que se ven afectados año tras año por las características de favorecimiento a los grandes capitales con las cuales se mantiene un esquema de impuestos regresivos en el cual los agentes económicos que cuentan con los mayores recursos traducibles en bases gravables más amplias no tributan lo justo y en proporción a sus utilidades. Además los esquemas de excepción y de exención a diversos sectores contribuyen a hacer más inequitativo el sistema de distribución de recursos. A este sistema, que en impuestos directos sobre la propiedad no es progresivo y que en materia de impuestos indirectos como el impuesto al valor agregado, IVA, resulta

también regresivo, contribuyen además las prácticas de elusión y evasión usuales en la tributación, De esta manera, como resulta lógico, el constante aumento del gasto militar en una sociedad en permanente conflicto interno y que demanda grandes erogaciones en armamento y recurso humano no puede ser asumido con los flujos simples de origen tributario.

Igualmente, el crecimiento demográfico, que involucra aumentos en las demandas poblacionales por servicios de educación y salud, no puede ser cumplido por el Estado a través de los recursos tributarios y es por ello que exige esquemas de manejo eficiente y de optimización de los recursos derivados de regalías y de redistribución de transferencias con base en requerimientos medidos en necesidades básicas insatisfechas y número de habitantes por región.

Tabla 3. NBI por departamentos 1993 - 2000

NBI (%)	1993	1997	1999	2000
Antioquia	31,0	23,5	22,4	18,3
Atlántico	31,5	20,8	19,5	23,0
Bogotá	17,3	13,0	12,4	12,4
Bolívar	54,2	43,1	37,5	35,2
Boyacá	39,3	34,6	28,0	24,5
Caldas	28,9	21,6	20,4	15,4
Caquetá	58,2	42,0	27,5	22,2
Cauca	56,4	32,2	40,9	28,9
Cesar	56,1	35,5	32,1	36,3
Chocó	80,4	49,1	64,9	60,6
Córdoba	65,9	53,5	49,0	44,1
Cundinamarca	34,0	21,8	23,0	23,4
Huila	40,5	24,1	26,6	28,6
La Guajira	64,1	34,2	37,7	32,6
Magdalena	55,2	40,9	40,6	34,0
Meta	41,3	29,5	25,7	25,2
Norte de Sant.	41,8	27,1	22,0	19,2
Nariño	56,3	39,5	34,0	32,6
Quindío	24,0	20,0	21,1	18,1
Risaralda	26,8	14,9	15,1	16,7
Santander	31,7	18,4	20,9	20,8
Sucre	65,2	48,8	44,2	39,8
Tolima	39,2	29,9	28,9	27,3
Valle del Cauca	24,7	15,7	17,1	15,7
Nacional	37,2	25,9	24,9	22,9

FUENTE: BECKER, Alejandro, Chica, Carolina y Cárdenas. Miguel Eduardo. Comp. Ordenamiento territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo. GTZ – Fescol. Octubre de 2003, tabla 3, p. 102

Tabla 4. Diversos indicadores sociales por departamento 2000-2001

	IDH 2001	ICV 2000	NBI POBREZA 2000	NBI MISERIA 2000	POBREZA INGRESOS 2000	INDIGENCIA INGRESOS 2000	CONCENTR. INGRESO QUINTIL MÁS RICO
Total	0,771	22,9	6,5	59,8	23,4	62,9	18,1
Bogotá	0,817	12,4	1,3	49,6	14,9	63,5	19,8
Antioquia	0,772	18,3	5,2	59,4	20,0	61,3	15,1
Atlántico	0,779	23,0	7,1	66,7	28,1	62,1	17,4
Bolívar	0,757	35,2	13	65,8	31,9	59,6	18,9
Boyacá	0,739	24,5	4,7	65,6	29,2	60,0	18,0
Caldas	0,751	15,4	3,6	61,3	20,7	58,5	16,2
Caquetá	0,733	22,2	6,6	59,2	28,7	67,0	8,3
Cauca	0,713	28,9	11,3	77,2	39,7	64,3	2,2
Cesar	0,722	36,3	13,2	61,4	16,4	63,1	11,5
Córdoba	0,741	44,1	18,1	78,0	47,4	67,0	20,0
Cundinamarca	0,771	23,4	5,1	69,4	36,7	59,4	13,2
Chocó	0,68	60,6	17,6	59,0	28,1	65,2	22,9
Huila	0,742	28,6	6,6	62,4	26,8	62,5	17,7
La Guajira	0,76	32,6	11,7	56,6	23,6	53,4	6,5
Magdalena	0,733	34,0	16,3	59,5	18,4	56,7	22,8
Meta	0,753	26,2	7,5	55,5	17,5	52,7	19,0
Nariño	0,707	32,6	9,8	74,7	40,6	54,9	17,4
Norte de Sant.	0,725	19,2	3,2	53,0	20,2	62,9	17,1
Quindío	0,732	18,1	3,4	50,6	11,5	58,7	11,2
Risaralda	0,757	16,7	4	58,2	23,2	57,6	15,8
Santander	0,779	20,8	4,1	57,7	23,1	60,8	16,8
Sucre	0,725	39,8	15	67,4	26,6	60,5	13,9
Tolima	0,752	27,3	8,7	66,4	31,0	57,4	21,6
Valle del Cauca	0,786	15,7	2,6	52,3	15,8	58,6	21,9

IDH= Índice de Desarrollo Humano (combinación de PIB por habitante, logro educativo y esperanza de vida)

ICV= Índice de Calidad de Vida

NBI= Necesidades Básicas Insatisfechas

Pobreza de ingresos = metodología línea de pobreza

FUENTE: MALDONADO Copello, Alberto. Descentralización hacia los departamentos en Colombia. GTZ (Cooperación Técnica Alemana, GTZ – Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo Local para la Paz, PRODESPAZ, Bogotá, 2005, p. 23

Otras divisiones territoriales que no aparecen en dichas estadísticas, y que en algunos otros casos entran en un grupo denominado como Nuevos Departamentos, son: Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, San Andrés y Providencia, Vaupés y Vichada.

Como se observa, de acuerdo con fuentes diferentes se encuentran también diferencias entre NBI Miseria del año 2000, en la tabla anterior, con respecto al NBI 2000 de la tabla 3.

Sin embargo, los datos de tabla 3 parecen demostrar que, durante el período 1993-2000, y emparejada al proceso de descentralización fiscal, se encuentra una situación generalizada de mejora de dicho índice NBI, a nivel de departamentos, lo cual pudiera dar significado de impacto positivo generado en la inversión pública orientada a salud, educación y agua, rubros a los cuales se dirigían y apuntaban los objetivos, primero de la Ley 60 de 1993, luego de la Ley 617 de 2000 y de la Ley 715 de 2001.

Comenzado el año 2001, el ejecutivo generaría una serie de iniciativas para fortalecer el proceso de descentralización y la democracia en las regiones y municipios de Colombia: el Estatuto Tributario de las Entidades Territoriales, el régimen propio de los juegos de suerte y azar, la reforma a la Ley 100 en materia pensional, la creación del Fondo Nacional de Pasivo Pensional de las Entidades Territoriales y la Ley 617 de ajuste fiscal⁵⁰.

La Ley 617 creó un conjunto de reglas con el objetivo de hacer viables los entes territoriales dependiendo del compromiso de los alcaldes y gobernadores con la organización de las finanzas y el ajuste fiscal.

La Ley categorizó a las entidades territoriales en función de su población y sus ingresos corrientes de libre destinación, ICLD. El criterio para establecer la categoría de una entidad territorial obliga a que si cumple con el requisito de población para estar clasificada en una de las siete categorías (especial y primera a sexta), pero sus ICLD son inferiores a los establecidos para dicha categoría, la entidad deberá adoptar la inmediatamente inferior, y viceversa.

Cada una de las categorías tiene autorizados determinados porcentajes de gasto en términos de ICLD. En la primera categoría, el porcentaje es menor para gastos de funcionamiento, pero dispone de un mayor volumen de recursos; en tanto que las categorías más bajas

⁵⁰ *LEY 617 de octubre 6 de 2000. por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.*

(cuarta en el caso de los departamentos y sexta para municipios), tienen mayor porcentaje de ICLD para destinarlos a gastos de funcionamiento, pero disponen de un menor volumen de recursos.

Tabla 5. Categorización presupuestal

	Departamentos		Distritos	
CATEGORÍA	Habitantes	ICLD	Habitantes	ICLD
Especial	Superior a 2.000.000	Superior a 600.000	Superior a 500.000	Superior a 400.000
Primera	701.000-2.000.000	170.001-600.000	100.001-500.000	100.001-400.000
Segunda	391.000-700.000	122.001-170.000	50.001-100.000	50.001-100.000
Tercera	101.000-390.000	60.001-122.000	30.001-50.000	30.001-50.000
Cuarta	Hasta 100.000	60.000	20.001-30.000	25.001-30.000
Quinta			10.001-20.000	15.001-25.000
Sexta			Hasta 10.000	Hasta 15.000

ICLD: Ingresos corrientes de libre destinación anuales expresados en salarios mínimos legales mensuales (s.m.l.m.)

El funcionamiento del esquema se relaciona con el esfuerzo fiscal de cada ente territorial, y afecta directamente los fondos y gastos autorizados de los cuerpos colegiados, gobernadores y alcaldes. Un ente territorial en una categoría más baja, reduce la remuneración de dichos funcionarios y condiciona sus ingresos a dicha categorización.

Los ICLD podrán utilizarse para pagos de funcionamiento, con restricciones proporcionales dirigidos a la inversión autónoma y al pasivo prestacional y pensional y en un período de transición hasta el 2004, para alcanzar el objetivo final en términos de porcentajes escalonados entre 2001 y 2004, del total en ICLD.

El incumplimiento de los límites disminuye la remuneración de sus altos funcionarios. Por otra parte, se estipuló un número máximo de sesiones remuneradas ordinarias y extraordinarias para las asambleas y concejos, así como la remuneración de diputados y concejales en salarios mínimos mensuales legales, s.m.m.l. En este sentido, la ley incentiva y castiga en cabeza de sus administradores los incumplimientos presupuestales de cada territorialidad.

Los gastos de los entes de control quedan ordenados y racionalizados. Las contralorías y personerías. Se ordena la eliminación de las contralorías de municipios con población inferior a 100.000 habitantes, cuyas funciones de control se transfieren a la Contraloría Departamental. En poblaciones superiores se autoriza la conformación de contraloría, cuando el municipio cuente con los recursos suficientes para atender su costo. También se limitó el costo anual de las personerías municipales. En las Juntas Administradoras Locales, JAL, sus miembros trabajan sin ser remunerados. Se prohibieron las transferencias, aportes o créditos, distintos a los ordenados por ley, a las licorerías, loterías, empresas prestadoras de salud, EPS, y cualquier otra institución de naturaleza financiera en la que el departamento o municipio tenga participación mayoritaria⁵¹.

No será obligatorio contar con oficinas o dependencias especializadas como de desarrollo de políticas de vivienda, medio ambiente, deporte, tránsito, entre otras, para el cumplimiento de sus funciones.

Algunas medidas adoptadas bajo la Ley 617, buscaron generar alivios a la deuda territorial mediante el cumplimiento de una serie de requisitos y condiciones. La entidad territorial que se comprometiera a realizar ajustes fiscales, podría tener acceso a financiación de recursos provistos por los establecimientos de crédito. Para ello se daba la garantía de la Nación sobre una parte importante de la deuda antigua y sobre el total de la nueva que fuera destinada a la financiación del ajuste fiscal comprometido.

Tabla 6. Ingresos Corrientes de Libre Destinación en departamentos 1999

Miles de \$					Transición				Recatego- rización	
Departam.	I.C.L.D.	Gtos. Func/mto (1)	% (2)	(2)/(1) Categoría 1999	2001	2002	2003	2004	incumpli- miento de límite	Gtos. Func Max. 2001
Valle del Cauca	156.747.294	330.557.685	210.9	Esp.	65.0	60.0	55.0	50.0	1	101.885.741
Antioquia	327.129.650	328.214.841	100.3	Esp.	65.0	60.0	55.0	50.0	1	212.634.273
Bolívar	67.221.965	113.923.214	169.5	1	70.0	65.0	60.0	55.0	2	47.055.376
Córdoba	30.034.783	84.093.993	280.0	2	75.0	70.0	65.0	60.0	3	22.526.087
Tolima	41.603.547	81.420.622	195.7	1	70.0	65.0	60.0	55.0	2	29.122.483
Risaralda	38.980.972	56.929.462	146.0	2	75.0	70.0	65.0	60.0	3	29.235.729
Santander	68.027.625	69.732.981	102.5	1	70.0	65.0	60.0	55.0	2	47.619.338

⁵¹ LAFaurie, op. cit., p. 67

Cauca	22.198.123	40.451.925	182.2	3	85.0	80.0	75.0	70.0	4	18.868.405
Huila	39.272.579	43.076.132	109.7	2	75.0	70.0	65.0	60.0	3	29.454.434
Arauca	5.346.099	17.242.067	322.5	4	85.0	80.0	75.0	70.0	4	4.544.184
Atlántico	71.401.587	62.325.400	87.3	1	70.0	65.0	60.0	55.0	2	49.981.111
Meta	39.582.432	39.409.851	99.6	2	75.0	70.0	65.0	60.0	3	29.686.824
Chocó	18.233.233	24.674.630	135.3	3	85.0	80.0	75.0	70.0	4	15.498.248
Nariño	28.869.583	30.545.689	105.8	2	75.0	70.0	65.0	60.0	3	21.652.187
S.Andrés y Pr.	21.179.441	26.882.497	126.9	3	85.0	80.0	75.0	70.0	4	18.002.525
Amazonas	1.799.069	10.000.460	555.9	4	85.0	80.0	75.0	70.0	4	1.529.209
Casanare	24.697.502	27.392.800	110.9	3	85.0	80.0	75.0	70.0	4	20.992.877
Vichada	985.640	5.508.801	558.9	4	85.0	80.0	75.0	70.0	4	837.794
Putumayo	7.225.549	9.478.211	131.2	4	85.0	80.0	75.0	70.0	4	6.141.717
Quindío	24.141.292	23.726.049	98.3	3	85.0	80.0	75.0	70.0	4	20.520.098
Guaviare	5.467.658	7.392.766	135.2	4	85.0	80.0	75.0	70.0	4	4.647.509
Magdalena	26.756.506	24.844.760	92.9	3	85.0	80.0	75.0	70.0	4	22.743.030
Guainía	1.770.194	3.408.253	192.5	4	85.0	80.0	75.0	70.0	4	1.504.665
Vaupés	4.000.956	4.602.651	115.0	4	85.0	80.0	75.0	70.0	4	3.400.813
Cesar	21.762.877	19.529.819	89.7	3	85.0	80.0	75.0	70.0	4	18.498.445
Caquetá	10.869.527	9.836.139	90.5	4	85.0	80.0	75.0	70.0	4	9.239.098
Norte de Sant.	34.973.211	24.970.108	71.4	2	75.0	70.0	65.0	60.0	2	26.229.908
Boyacá	60.030.413	40.366.236	67.2	1	70.0	65.0	60.0	55.0	1	42.021.289
La Guajira	7.951.071	3.371.182	42.4	4	85.0	80.0	75.0	70.0	4	6.758.410
Caldas	49.724.551	31.289.828	62.9	1	70.0	65.0	60.0	55.0	1	34.807.186
Sucre	21.599.416	7.429.629	34.4	4	85.0	80.0	75.0	70.0	4	18.359.504
Cundinamarca	261.725.515	142.922.619	54.6	Esp.	65.0	60.0	55.0	50.0	Esp.	170.121.585
Total	1.541.309.860	1.745.551.300	113.3							

Categorización		Recategorización	
Categoría.	No. Deptos	Categoría.	No. Deptos
Especial	3	Especial	1
Primera	6	Primera	4
Segunda	6	Segunda	5
Tercera	7	Tercera	5
Cuarta	10	Cuarta	17
Total	32	Total	32

FUENTE: LAFAURIE Rivera. Hacia la viabilidad de la descentralización. Economía Colombiana. Revista de la CGR. Ed. 283, abril de 2001, cuadro 7

El ajuste necesario en 2001 recategorizando cuando se incumple límite de funcionamiento por parte de las entidades surge de los limitantes impuestos en porcentaje de gastos de funcionamiento y la nueva categoría a la que pasa el departamento o municipio correspondiente.

El plan de ajuste castiga a los mandatarios por incumplimiento de límites en gasto a través de la baja recategorización y otras consecuencias ya previstas como la disminución en sus remuneraciones. Por otra, esta misma recategorización ajusta las cargas de acuerdo a la población y los ingresos corrientes de libre destinación, ICLD, de cada entidad territorial. Este proceso se observa en la siguiente tabla, en la que se presentan las metas porcentuales de gasto en el período de transición 2001 a 2004 para departamentos, con base en el presupuesto de 1999.

Tabla 7. Ajuste por incumplimiento en departamentos 2001

Miles de \$					Transición %					
Departam.	I.C.L.D.	Gtos. Func/mto (1)	% (2)	Nueva Categoría 1999	2001	2002	2003	2004	Gtos. Func Max. 2001	Ajuste necesario 2001
V.del Cauca	156.747.294	330.557.685	210.9	1	70.0	65.0	60.0	55.0	109.723.106	(220.834.579)
Antioquia	327.129.650	328.214.841	100.3	0	65.0	60.0	55.0	50.0	212.634.273	(115.580.569)
Bolívar	67.221.965	113.923.214	169.5	1	70.0	65.0	60.0	55.0	47.055.376	(66.867.839)
Córdoba	30.034.783	84.093.993	280.0	2	75.0	70.0	65.0	60.0	22.526.087	(61.567.906)
Tolima	41.603.547	81.420.622	195.7	2	75.0	70.0	65.0	60.0	31.202.660	(50.217.962)
Risaralda	38.980.972	56.929.462	146.0	1	70.0	65.0	60.0	55.0	27.286.680	(29.642.782)
Cauca	22.198.123	40.451.925	182.2	2	75.0	70.0	65.0	60.0	16.648.592	(23.803.333)
Santander	68.027.625	69.732.981	102.5	1	70.0	65.0	60.0	55.0	47.619.338	(22.113.644)
Casanare	10.156.586	27.392.800	269.7	2	75.0	70.0	65.0	60.0	7.617.440	(19.775.361)
Arauca	5.346.099	17.242.067	322.5	3	85.0	80.0	75.0	70.0	4.544.184	(12.697.883)
Huila	29.395.013	34.071.920	115.9	2	75.0	70.0	65.0	60.0	22.046.260	(12.025.660)
Chocó	18.233.233	24.674.630	135.3	3	85.0	80.0	75.0	70.0	15.498.248	(9.176.382)
San Andrés	21.179.441	26.882.497	126.9	4	85.0	80.0	75.0	70.0	18.002.525	(8.879.972)
Amazonas	1.799.069	10.000.460	555.9	4	85.0	80.0	75.0	70.0	1.529.209	(8.471.251)
Nariño	28.869.583	30.545.689	105.8	3	85.0	80.0	75.0	70.0	24.539.146	(6.006.543)
Meta	39.582.432	39.409.851	99.6	3	85.0	80.0	75.0	70.0	33.645.067	(5.764.784)
Vichada	985.640	5.508.801	558.9	4	85.0	80.0	75.0	70.0	837.794	(4.671.007)
Putumayo	7.225.549	9.478.211	131.2	4	85.0	80.0	75.0	70.0	6.141.717	(3.336.494)
Quindío	24.141.292	23.726.049	98.3	4	85.0	80.0	75.0	70.0	20.520.098	(3.205.951)
Guaviare	5.467.658	7.392.766	135.2	4	85.0	80.0	75.0	70.0	4.647.509	(2.745.257)
Magdalena	26.756.506	24.844.760	92.9	4	85.0	80.0	75.0	70.0	22.743.030	(2.101.730)
Guainía	1.770.194	3.408.253	192.5	4	85.0	80.0	75.0	70.0	1.504.665	(1.903.588)
Atlántico	71.401.587	62.325.400	87.3	3	85.0	80.0	75.0	70.0	60.691.349	(1.634.051)
Vaupés	4.000.956	4.602.651	115.0	4	85.0	80.0	75.0	70.0	3.400.813	(1.201.838)
Cesar	21.762.877	19.529.819	89.7	4	85.0	80.0	75.0	70.0	18.498.445	(1.031.374)
Caquetá	10.869.527	9.836.139	90.5	4	85.0	80.0	75.0	70.0	9.239.098	(597.041)
La Guajira	7.951.071	3.371.182	42.4	4	85.0	80.0	75.0	70.0	6.758.410	3.387.228
N. Santander	34.973.211	24.970.108	71.4	4	85.0	80.0	75.0	70.0	29.727.229	4.757.121
Boyacá	60.030.413	40.366.236	67.2	4	85.0	80.0	75.0	70.0	51.025.851	10.659.615
Sucre	21.599.416	7.429.629	34.4	4	85.0	80.0	75.0	70.0	18.359.504	10.929.875
Caldas	49.724.551	31.289.828	62.9	4	85.0	80.0	75.0	70.0	42.265.868	10.976.040
Cundinamarca	261.725.515	142.922.619	54.6	4	85.0	80.0	75.0	70.0	222.466.688	79.544.069
Total	1.516.891.378	1.736.547.088	114.5	0						(575.600.830)

FUENTE: LAFAURIE Rivera. Hacia la viabilidad de la descentralización. Economía Colombiana. Revista de la CGR. Ed. 283, abril de 2001, cuadro 8

Tabla 8. Ajuste por incumplimiento en municipios capitales 2001

MUNICIPIOS	I.C.L.D.	Gtos. Func/mto (1)	%	Nueva Categoría 1999	Transición				Gtos. Func Max. 2001	Ajuste necesario 2001
					2001	2002	2003	2004		
Medellín	285.293.073	272.593.396	95.5	1	80.0	75.0	70.0	65.0	228.234.458	(44.358.938)
Bucaramanga	36.355.299	50.263.895	138.3	2	85.0	80.0	75.0	70.0	30.902.004	(19.361.891)
Ibagué	27.317.816	36.573.499	133.9	2	85.0	80.0	75.0	70.0	23.220.144	(13.353.355)
Villavicencio	15.693.927	24.850.731	158.3	3	85.0	80.0	75.0	70.0	13.339.838	(11.510.893)
Cali	267.154.829	222.769.344	83.4	1	80.0	75.0	70.0	65.0	213.723.863	(9.045.481)
Montería	12.257.549	18.760.905	153.1	3	85.0	80.0	75.0	70.0	10.418.917	(8.341.988)
Arauca	1.475.394	8.290.036	561.9	6	95.0	90.0	85.0	80.0	1.401.624	(6.888.412)
Cúcuta	14.544.694	19.069.011	131.1	3	85.0	80.0	75.0	70.0	12.362.990	(6.706.021)
Santa Marta	17.324.128	19.374.763	111.8	3	85.0	80.0	75.0	70.0	14.725.509	(4.649.524)
Quibdó	1.886.422	5.184.834	274.9	6	95.0	90.0	85.0	80.0	1.792.101	(3.392.733)
Armenia	15.013.972	16.073.812	107.1	3	85.0	80.0	75.0	70.0	12.761.876	(3.311.936)
Valledupar	13.031.266	14.361.629	110.2	3	85.0	80.0	75.0	70.0	11.076.576	(3.285.053)
Manizales	30.993.008	28.537.102	92.1	2	85.0	80.0	75.0	70.0	26.344.057	(2.193.045)
Sincelejo	5.220.885	6.562.074	125.7	6	95.0	90.0	85.0	80.0	4.959.812	(1.602.262)
Neiva	16.700.097	15.355.415	91.9	3	85.0	80.0	75.0	70.0	14.195.082	(1.160.333)
Mocoa	697.300	1.679.685	240.9	6	95.0	90.0	85.0	80.0	662.435	(1.017.250)
S.J.Guaviare	1.082.150	2.023.900	187.0	6	95.0	90.0	85.0	80.0	1.028.043	(995.858)
Yopal	4.609.941	5.294.859	114.9	6	95.0	90.0	85.0	80.0	4.379.444	(915.415)
Popayán	15.768.018	14.173.240	89.9	3	85.0	80.0	75.0	70.0	13.402.815	(770.425)
Florencia	5.379.637	5.658.423	105.2	6	95.0	90.0	85.0	80.0	5.110.655	(547.768)
Mitú	494.384	759.910	153.7	6	95.0	90.0	85.0	80.0	469.665	(290.245)
Leticia	2.082.126	2.148.408	103.2	6	95.0	90.0	85.0	80.0	1.978.020	(170.388)
Pto. Inirida	981.374	1.067.601	108.8	6	95.0	90.0	85.0	80.0	932.305	(135.296)
Pto Carreño	592.823	577.091	97.3	6	95.0	90.0	85.0	80.0	563.182	(13.909)
Tunja	8.837.954	8.302.123	93.9	4	95.0	90.0	85.0	80.0	8.396.056	93.933
Riohacha	1.520.656	546.127	35.9	6	95.0	90.0	85.0	80.0	1.444.623	898.496
Cartagena	81.512.435	60.331.773	74.0	1	80.0	75.0	70.0	65.0	65.209.948	4.878.175
Pasto	23.824.731	12.071.360	50.7	1	80.0	75.0	70.0	65.0	19.059.785	6.988.425
Pereira	42.359.498	26.865.433	63.4	1	80.0	75.0	70.0	65.0	33.887.598	7.022.165
Barranquilla	133.754.768	52.162.556	39.0	0	61.0	57.0	54.0	50.0	81.590.408	29.427.852
Bogotá D.C.	1.087.216.519	679.210.314	62.5	Esp.	61.0	57.0	54.0	50.0	869.773.215	190.562.901
Total	2.170.976.643	1.631.493.249	75.2						1.727.347.050	95.853.801

FUENTE: LAFAURIE Rivera. Hacia la viabilidad de la descentralización. Economía Colombiana. Revista de la CGR. Ed. 283, abril de 2001, cuadro 10

De tal manera, la Nación quedó comprometida a garantizar el pago de las obligaciones contraídas por las entidades territoriales con todas las entidades financieras, aunque todo ello condicionado a la ejecución de un plan de ajuste fiscal, con programas de saneamiento fiscal y financiero previamente autorizados por Minhacienda.

Un aspecto esencial del proceso es la constitución de una fiducia de administración y pago de todos los recursos que se destinarán al pago del endeudamiento. Estos acuerdos de ajuste fiscal debían quedar suscritos antes del 30 de junio de 2001.

Es importante anotar que los créditos nuevos destinados al ajuste, se utilizan para pagar las indemnizaciones, obligaciones, liquidaciones de contratos de prestación de servicios personales y pasivos del personal que “sea necesario desvincular en el proceso de reestructuración de la entidad territorial”⁵².

Para atender los casos en que no se cumpla en su totalidad con los pagos previstos en los acuerdos de reestructuración la Nación, como garante, atenderá los pagos solicitados por la fiducia en el monto correspondiente a la diferencia resultante entre lo que ha debido pagar la entidad y el valor efectivamente recaudado por la fiducia, y para ello el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, crea un Fondo de Contingencias.

Por otra parte a las entidades territoriales que incumplan la ley 617 no se les podrá prestar recursos de la Nación, cofinanciar proyectos, garantizar operaciones de crédito público o transferir cualquier clase de recursos, distintos de los señalados en la Constitución Política. Tampoco pueden acceder a nuevos recursos de crédito y las garantías que otorguen no tendrán efecto jurídico. Sin embargo, podrán contratar créditos en condiciones blandas con entidades financieras de redescuento como Findeter, con el cumplimiento de otros requisitos como, por ejemplo, el de incluir un plan de contingencia para la adaptación de las personas desvinculadas a una nueva etapa productiva.

Los acuerdos de reestructuración de la deuda se rigen bajo la Ley 550 de diciembre 30 de 1999, según lo contenido en una parte destinada a los entes territoriales. Los costos financieros de los préstamos para los entes territoriales serán los que rigen las operaciones de crédito interno de la Nación. La tasa de referencia expresada en términos efectivos será la de TES. Algunas de las tasas de referencia estarán indicadas en DTF o en UVR, pero ello supone una indización.

⁵² *Ibid.*, p. 73

La situación del proceso de descentralización en el período de 1998 a 2001 es de transición. Se desenvuelve básicamente alrededor de lo contenido en todos los instrumentos que provee la Ley 617.

Sin embargo, a pesar de la recategorización de entidades, de planes de ajuste y esfuerzo fiscal y de la facilitación de diversas fuentes de financiamiento para los proyectos de ajuste, el riesgo de quiebra es latente en las entidades territoriales y los grandes responsables del éxito del modelo de reestructuración descentralizadora son los mandatarios locales y los integrantes de cuerpos colegiados en departamentos y municipios. La Ley 715 de 2001 buscó luego perfeccionar el esquema de descentralización fiscal, en un esfuerzo legislativo de reforma del sistema de participaciones dentro del proceso de descentralización que ha buscado optimizar la distribución de los recursos no corrientes, es decir de aquellos diferentes de los recursos propios de las territorialidades, originados en su esfuerzo fiscal con base en impuestos locales como predial o industria y comercio (diferentes de los nacionales del tipo de renta y complementarios e IVA).

En el siguiente capítulo se presentan algunas de las series estadísticas que muestra de manera directa, en algunos casos, e indirecta, en otros, la relación entre reformas tributarias del período, autonomía tributaria de gobernaciones y municipios y procesos descentralizador.

4. LAS REFORMAS TRIBUTARIAS COMO CONSECUENCIA DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL

El presente capítulo contiene algunas de las estadísticas recientes, entre las pocas que se encuentran disponibles acerca del comportamiento fiscal de las territorialidades en Colombia, a partir del proceso de descentralización iniciado de manera formal con la constitución de 1991.

Se observa que en muchos de los casos algunas de las series publicadas parten desde el proceso de municipalización desde 1987, otras a partir de 1990 y la mayoría de ellas llegan hasta el año 2000 o el 2001. Solamente el informe de desempeño fiscal de las gobernaciones, recientemente publicado por el Ministerio de Hacienda, aporta algunos resultados del período 2000 a 2005⁵³.

De acuerdo con el comportamiento de los ingresos por transferencias en la década de 1990 a 2000, el sector público no financiero, SPNF, vio aumentado su participación por transferencias en un 50% al pasar de un 20,3% del PIB a un 30,7% del mismo al final del período. De este incremento en su participación el gobierno central lo hizo en 3,8% del PIB (pasó de 8% a 11,8%), el sector de la seguridad social tomó 3,4% (pasó de 2,1% a 5,5% del PIB en el último año) y el sector público territorial solamente logró una apropiación del 3,2% en el año 1996, para luego finalizar con solo un incremento en participación de la década en 1,5% (4,4% a 5,9% del PIB).

En principio, esto significa que las territorialidades no se beneficiaron de manera muy importante del proceso de transferencias y cualquier incremento en sus recursos pudo provenir de su esfuerzo fiscal para incrementar sus recursos propios.

⁵³ *EL TIEMPO. Desempeño fiscal de las gobernaciones 2005. Separata. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal, domingo 17 de septiembre de 2006*

Tabla 9. Estado Neto de Transferencias

% PIB	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
INGRESOS											
SPNF	20,3	21,5	22,5	24,3	26,1	27,7	31,1	31,3	30,3	32,3	30,7
Gobierno central	8,0	9,3	10,0	11,3	10,3	10,0	10,7	11,6	11,0	12,3	11,8
Seguridad social	2,1	2,0	0,7	2,8	3,5	4,8	5,6	5,2	5,8	6,2	5,5
Sector público territorial	4,4	4,5	4,0	4,4	5,9	6,4	7,3	7,6	7,4	6,2	5,9
Empresas nacionales	4,7	4,9	6,2	4,1	4,5	4,5	5,0	4,3	3,6	4,5	5,0
Establecimientos públicos	0,8	0,8	1,1	0,8	0,9	0,9	1,0	0,9	1,1	1,4	1,7
Ajuste	0,3	0,0	0,5	0,9	1,0	1,1	1,5	1,7	1,4	1,7	0,8
GASTOS											
SPNF	20,3	21,6	23,2	24,3	26,1	28,1	32,7	34,0	33,9	36,5	33,9
Corrientes	14,4	15,6	15,7	16,1	17,9	18,9	21,5	22,5	24,6	27,6	25,4
Inversión	5,9	6,0	7,5	8,2	8,2	9,2	11,2	11,5	9,3	8,9	8,5
GOBIERNO NACIONAL	5,2	5,0	7,0	7,1	7,4	7,8	8,6	9,8	9,8	11,0	10,2
Corrientes	4,3	3,9	4,9	5,2	5,4	5,7	6,3	7,2	8,2	9,5	8,7
Inversión	0,9	1,1	2,1	1,9	2,0	2,1	2,3	2,6	1,6	1,5	1,5
GOB. NAL. SIN INTERESES	4,0	3,8	6,0	6,0	6,2	6,6	6,7	7,8	6,9	7,7	6,9
Funcionamiento	3,1	2,7	3,9	4,1	4,2	4,5	4,4	5,2	5,3	6,2	4,9
Inversión	0,9	1,1	2,1	1,9	2,0	2,1	2,3	2,6	1,6	1,5	2,0
SEGURIDAD SOCIAL	2,6	2,6	2,8	3,2	3,9	4,6	5,6	6,2	6,8	7,6	7,4
Corrientes	2,5	2,6	2,7	3,2	3,9	4,6	5,5	6,1	6,7	7,6	7,3
Inversión	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
SECTOR PÚBLICO LOCAL	8,2	8,6	8,8	8,6	10,8	10,9	13,4	13,1	12,7	13,8	13,2
Corrientes	5,2	5,6	5,7	5,5	6,8	6,7	7,8	7,6	7,9	8,6	8,0
Inversión	3,0	3,0	3,1	3,1	4,0	4,2	5,6	5,5	4,8	5,2	5,2
EMPRESAS NACIONALES	3,0	3,7	3,4	3,8	2,5	3,3	3,5	3,2	2,3	2,7	2,0
Corrientes	1,6	2,3	1,8	1,4	1,1	1,3	1,1	0,9	0,9	1,0	0,7
Inversión	1,4	1,4	1,6	2,4	1,4	2,0	2,4	2,3	1,4	1,7	1,3
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS	1,4	1,6	1,4	1,5	1,5	1,5	1,7	1,8	1,5	1,3	1,2
Corrientes	0,9	1,2	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8
Inversión	0,5	0,4	0,6	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0	0,7	0,4	0,4
DÉFICIT	0,055	-0,050	-0,620	0,045	0,106	-0,310	-1,700	-2,750	-3,640	-4,330	-3,370

Spnf= Sector Público No Financiero

FUENTE: MALDONADO Copello, Alberto. Descentralización hacia los departamentos en Colombia. GTZ (Cooperación Técnica Alemana, GTZ – Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo Local para la Paz, PRODESPA, Bogotá, 2005, pp. 143-144

Al desagregar el gasto, en la misma tabla 9, se encuentra que el sector público local obtuvo 5% sobre PIB de aumento en su participación (8,2% a 13,2%). No obstante, un 2,8% sobre PIB de ellos (5,2% a 8%) se utilizó en gastos corrientes y el resto en Inversión.

Tabla 10. Distribución de ingresos tributarios por nivel de gobierno

%	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
GOBIERNO NACIONAL	83,1	83,1	82,4	82,9	83,9	83,6	84,2	83,0	82,5	82,5	82,5	82,6	81,9	81,8
DEPARTAMENTOS	9,7	9,3	9,3	9,1	8,2	8,0	7,2	6,6	6,5	6,6	6,6	6,4	6,0	5,9
MUNICIPIOS	7,2	7,6	8,3	8,0	7,9	8,4	8,7	10,4	10,9	10,8	10,8	11,0	12,1	12,3
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,1	100,0	99,9	99,9	99,9	100,0	100,0	100,0

FUENTE: MALDONADO Copello, Alberto. Descentralización hacia los departamentos en Colombia. GTZ (Cooperación Técnica Alemana, GTZ – Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo Local para la Paz, PRODESPA, Bogotá, 2005, pp. 145-146

Pero, en estas circunstancias, al tomar los ingresos tributarios nacionales y locales en conjunto (tabla 10), la serie de datos desde 1987 hasta el año 2000 muestra de manera interesante que el gobierno nacional se mantiene en su participación con un mínimo de 81,8% en el año 2000 (y un máximo de 84,2% en 1993).

De otra parte, se observa con claridad como los departamentos disminuyen de manera paulatina su participación al disminuir de 9,7% de los ingresos tributarios totales en 1987 hasta un 5,9% en el año 2000, perdiendo el 3,8%; en tanto, los municipios ganan al aumentar de 7,2% a un 12,3% su cuota sobre los ingresos tributarios en estos catorce años.

De esta manera, el proceso descentralizador a nivel fiscal favorece a las territorialidades municipales, sin que la participación del gobierno nacional se haya visto afectada.

Por su parte, al interior de los departamentos, se deduce un proceso de pérdida de autonomía. Los ingresos propios bajaron de 71,8% de participación en sus ingresos corrientes, a un 33,1%. Los ingresos tributarios bajaron de 57,1% a 26,4%; los ingresos no tributarios disminuyen de 14,7% a 6,7% (habiendo estado en 19,8% en el año 1994).

Todo ello se produce a costa de su dependencia de las transferencias. Estas significaron 28,2% al principio de este período, para luego incrementarse hasta llegar al 66,9% en el 2000. La descentralización muestra un proceso de pérdida de autonomía fiscal a nivel de departamentos.

Tabla 11. Composición ingresos corrientes departamentales

%	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
INGRESOS PROPIOS	71,8	74,9	73,1	73,5	71,5	63,8	48,8	42,6	36,5	32,6	33,1
INGRESOS TRIBUTARIOS	57,1	56,8	56,2	54,7	51,6	46,6	33,7	27,7	25,0	23,7	26,4
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	14,7	18,1	16,9	18,8	19,9	17,2	15,1	14,9	11,5	8,9	6,7
TRANSFERENCIAS	28,2	25,1	27,0	26,5	28,5	36,2	51,2	57,4	63,5	67,4	66,9
INGRESOS CORRIENTES	100,0	100,0	100,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: MALDONADO Copello, Alberto. Descentralización hacia los departamentos en Colombia. GTZ (Cooperación Técnica Alemana, GTZ – Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo Local para la Paz, PRODESPAZ, Bogotá, 2005, pp. 173

En cuanto al comportamiento de sus gastos (tabla 12), los departamentos han realizado una redistribución reduciendo sus rubros de funcionamiento (de 53,4% a 22,4%) a favor de montos de inversión (sube de 34% a 68,7%). Ello significaría un efecto positivo del proceso al obligar a la mejor orientación del gasto ante una situación de aparente incapacidad de generar recursos propios de origen tributario departamental.

Tabla 12. Distribución del gasto departamental

%	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
FUNCIONAMIENTO	53,4	51,2	51,5	49,9	47,8	48,0	36,6	27,3	29,5	27,8	22,4
INVERSIÓN	34,0	36,3	34,3	37,6	38,9	34,4	50,6	62,2	60,1	64,2	68,7
SERVICIO DE DEUDA	12,6	12,6	14,2	12,5	13,3	17,6	12,8	10,5	10,4	8,0	8,9
	100,0	100,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: MALDONADO Copello, Alberto. Descentralización hacia los departamentos en Colombia. GTZ (Cooperación Técnica Alemana, GTZ – Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo Local para la Paz, PRODESPAZ, Bogotá, 2005, p. 155

Lo antes mencionado se comprueba en la tabla 13. Son los gastos en salud y educación los que aumentan cerca de seis veces pasando de 10,5% a 67,6% (aunque con niveles de 82,8% y 83,3% en 1998 y 1999). En tanto, otros sectores reducen su asignación presupuestal, ante el objetivo fundamental de la descentralización que es lograr el incremento de los recursos con orientación específica a salud y educación.

Tabla 13. Evolución inversión departamental

%	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
EDUCACIÓN Y SALUD	10,5	12,9	10,6	20,6	22,7	31,6	50,5	59,1	82,8	83,3	67,6
OTROS SECTORES	89,5	87,1	89,4	79,4	77,3	68,4	49,5	40,9	17,2	16,7	32,4
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: MALDONADO Copello, Alberto. Descentralización hacia los departamentos en Colombia. GTZ (Cooperación Técnica Alemana, GTZ – Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo Local para la Paz, PRODESPA, Bogotá, 2005, p. 156

La tabla 14 permite ratificar el comportamiento de los departamentos en la década 1990-1999. Estas territorialidades disminuyen levemente sus ingresos por recursos propios (1,33% a 1,05% del PIB), recursos propios los cuales contienen a los ingresos tributarios locales.

En este mismo período los gobiernos municipales duplican su participación en recursos propios respecto al PIB. De niveles de 0,98% en 1991 han llegado hasta un 2,27% en 1998 (tabla 14), todo lo cual comprueba de nuevo que el proceso de descentralización ha logrado que generen recursos con base en sus impuestos territoriales. Esto mismo es lo que les permite aumentar su gasto de 1,59% a 3,96%, sobre PIB, en el período.

Tabla 14. Participación del ingreso y el gasto de las entidades territoriales

% DEL PIB	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
RECURSOS PROPIOS SUBNACIONALES	2,34	2,18	2,22	2,42	2,70	2,71	3,17	3,39	3,46	3,04
GOBIERNOS CENTRALES DEPARTAMENTALES	1,33	1,20	1,17	1,23	1,17	1,12	1,16	1,20	1,19	1,05
GOBIERNOS CENTRALES MUNICIPALES	1,01	0,98	1,05	1,19	1,53	1,59	2,01	2,19	2,27	1,99
GASTOS SUBNACIONALES	4,85	4,36	4,83	5,37	6,03	5,93	7,43	7,68	7,49	7,43
GOBIERNOS CENTRALES DEPARTAMENTALES	3,26	2,79	3,14	3,08	3,28	3,14	3,69	3,54	3,52	3,47
GOBIERNOS CENTRALES MUNICIPALES	1,59	1,57	1,69	2,29	2,75	2,79	3,74	4,14	3,97	3,96

FUENTE: MALDONADO Copello, Alberto. Descentralización hacia los departamentos en Colombia. GTZ (Cooperación Técnica Alemana, GTZ – Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo Local para la Paz, PRODESPA, Bogotá, 2005, p. 145

Los datos de la tabla 15 permiten observar los extremos del período para los departamentos. Se comprueba que la relación de ingresos tributarios / ingresos corrientes aumenta de 1990 a 2000, siendo explicada por el aumento de la relación de transferencias / ingresos corrientes.

Esto pudiera confirmar, finalmente, que los esfuerzos de las reformas tributarias en el período lo que han permitido es mantener el nivel de recursos del gobierno nacional e incrementar de manera simultánea, mediante transferencias, el nivel de recursos departamental a costa de la autonomía fiscal de estas mismas territorialidades.

Tabla 15. Indicadores de dependencia tributaria 1990 y 2000

	1990	2000	1990	2000	2000
	TRIB / CORR	TRIB / CORR	TRANSF / CORR	TRANSF / CORR	TRIB X HAB *
Amazonas	10,7	5,3	54,4	92,6	21.824
Antioquia	55,5	29,2	19,0	52,0	48.054
Arauca	1,3	4,4	87,8	92,9	23.138
Atlántico	85,7	36,3	8,5	45,9	35.884
Bolívar	74,9	31,0	21,0	63,0	26.977
Boyacá	88,9	21,0	8,6	77,7	41.010
Caldas	70,9	50,4	3,7	47,1	64.833
Caquetá	78,5	27,7	14,4	69,3	34.451
Casanare	26,2	4,5	72,4	92,0	42.870
Cauca	63,6	14,1	13,5	79,8	18.669
Cesar	74,6	15,9	22,3	82,7	27.369
Chocó	80,4	65,6	6,0	32,1	20.896
Córdoba	98,0	16,5	0,6	82,4	26.462
Cundinamarca	92,1	40,6	0,4	56,0	142.007
Guainía	8,4	4,4	81,3	90,2	19.573
Guaviare	47,9	21,5	50,8	72,5	50.776
Huila	31,2	17,8	67,1	79,7	44.501
La Guajira	19,5	14,1	79,2	82,1	34.181
Magdalena	95,2	23,9	1,9	74,7	26.697
Meta	39,0	17,6	53,2	71,3	59.042
Nariño	96,2	16,2	1,9	83,4	19.213
Norte de Sant.	73,5	23,8	24,0	72,1	29.637
Putumayo	13,5	28,5	85,6	69,5	24.179
Quindío	52,2	21,1	1,1	61,8	34.313
Risaralda	47,6	28,8	20,3	64,7	44.085
S.Andrés y Pr.	73,1	33,5	24,3	52,5	192.539
Santander	48,3	38,6	47,3	55,7	46.401
Sucre	84,7	14,3	14,0	82,5	24.916
Tolima	66,5	24,3	4,1	72,4	41.064
Valle del Cauca	76,1	35,7	5,1	60,0	45.706
Vaupés	5,9	3,3	77,1	95,5	21.532
Vichada	14,3	8,0	85,7	85,9	12.985
TOTAL	57,1	26,4	28,2	66,9	44.583

* MILES DE \$ AÑO 2000

FUENTE: MALDONADO Copello, Alberto. Descentralización hacia los departamentos en Colombia. GTZ (Cooperación Técnica Alemana, GTZ – Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo Local para la Paz, PRODESPA, Bogotá, 2005, p. 177

Finalmente, durante el período 2001 a 2005, el Ministerio de hacienda ha concluido los siguientes resultados departamentales, de acuerdo a las cifras de ingresos y gastos de dichas

territorialidades. Define de la siguiente forma a estas territorialidades de acuerdo con su comportamiento durante el período orientado por la Ley 715⁵⁴:

Grupo 1: Departamentos sostenibles fiscalmente Indicadores de equilibrio y solvencia fiscal.

Son los que generan ahorro corriente y superávit primario suficiente sin generar endeudamiento en tendencia creciente

Grupo 2: Departamentos viables fiscalmente con perspectiva negativa

Territorialidades con indicadores de ahorro corriente y capacidad de endeudamiento que evidencia sostenibilidad financiera de corto plazo.

Grupo 3: Departamentos viables fiscalmente con perspectiva positiva

Son aquellos en situación financiera no sostenible, pero que adelantan esfuerzo de saneamiento fiscal.

Grupo 4: Departamentos Insostenibles fiscalmente

Presentan una situación de insostenibilidad financiera sin perspectivas de recuperación a mediano plazo.

⁵⁴

Ibid., pp. 12-13

Tabla 16. Tipología de situación fiscal departamental 2001-2005

Tipo	Departamento
Grupo 1: Sostenibles fiscalmente	Risaralda
	Norte de Sant.
Grupo 2: Viables fiscalmente con perspectiva negativa	La Guajira
	Guaviare
	Vaupés
	Casanare
	Caldas
	Quindío
	Caquetá
	Antioquia
	Cundinamarca
	Sucre
	Arauca
	Huila
	Meta
	Cesar
Grupo 3: Viables fiscalmente con perspectiva postitiva	Córdoba
	Bolívar
	Valle del Cauca
	S.Andrés y Pr.
	Tolima
	Guainía
	Nariño
	Atlántico
	Amazonas
	Boyacá
	Cauca
	Vichada
Grupo 4: Insostenibles fiscalmente	Santander
	Chocó
	Magdalena
	Putumayo

FUENTE: Los autores con base en EL TIEMPO. Desempeño fiscal de las gobernaciones 2005. Separata. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal, domingo 17 de septiembre de 2006

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La política de descentralización ha sido un proceso que realmente comenzó desde los años sesenta, impulsado en los ochentas y concretado con la actual constitución en Colombia. Se previó un conjunto de medidas de vigilancia, fiscalización y veeduría del manejo y gestión de los recursos públicos, así como la participación política más amplia, a pesar de lo cual el sistema sigue siendo deficiente.

Los mayores rubros de incidencia en el proceso de descentralización fiscal, presupuestal y de transferencias, corresponden al llamado gasto social en salud y educación. Por otra parte, los gastos de defensa en el proceso de seguridad democrática de los últimos años han provocado en buena parte algunos de los principios básicos de la descentralización como son el orden fiscal y de gasto. En el sector salud persisten los problemas de falta de definición de competencias y prioridades, así como, en el período más reciente, de persistencia y acrecentamiento del desequilibrio presupuestal, debido a un desorden crediticio que ha permitido el endeudamiento desmedido de las territorialidades muy por encima de su capacidad de pago. El sistema tributario permanece con sus fallas en contra de los principios de equidad, eficiencia y productividad y de manera simultánea la autonomía de las territorialidades para endeudarse en contra del futuro presupuestario de las comunidades se ha incrementado.

Uno de los elementos fundamentales de la descentralización, es el control del endeudamiento, solamente ha sido pensado a nivel de normas legales mas no de la posibilidad de su control real. Esto es muestra que las continuas reformas tributarias no mejoran el sistema impositivo ni su capacidad de recaudo equitativo, sino que han sido reemplazadas paulatinamente por un impuesto regresivo consistente en la deuda territorial que se traduce en emisión secundaria de papeles financieros. Las reformas tributarias reflejan profundización de la descentralización territorial en lo político-electoral, fiscal-presupuestal y crediticio-endeudamiento pero, en la medida en que las territorialidades

manejan mayores recursos (transferencia, presupuesto situado, recaudo impositivo o endeudamiento), las regiones presentan mayores déficits comerciales, déficits presupuestales y menor empleo.

En resumen, el resultado del proceso descentralizador es optimista a largo plazo, mediando un proceso de reordenamiento en los controles de cuentas por resultados y por rendición del desempeño en calidad de prestación de servicios de salud y educación, a mas de la mejora de participación ciudadana en los mecanismos de fiscalización de la gestión de los recursos públicos en pro de los intereses ciudadanos y comunitarios.

Sin embargo, el resultado general puede mostrar un sesgo no esperanzador de corto plazo. Los manejos políticos obedecen a intereses coyunturales del gobierno, que pudieran proyectarse al menoscabo total del proceso descentralizador. Se echa marcha atrás con la centralización política del poder de manejo de los recursos, se hace heterodoxia con la ruptura de la disciplina monetaria y fiscal y se exacerba el endeudamiento sin criterio de orientación a nivel de las regiones. A pesar de lo cual, con base en una perspectiva keynesiana, no se observan resultados concretos en la economía real ni mucho menos el correspondiente impacto positivo de las políticas tributarias dispersas en una serie de normas legislativas que intentan cubrir huecos presupuestales y deterioran todo el sistema tributario antes que perfeccionarlo.

Finalmente, se puede establecer con base en la estructura del trabajo, que tiene como punto de inflexión en el tiempo la expedición de la Ley 715 de 2001, que entre 1990 y dicho año las relaciones entre sistema tributario y descentralización no fueron muy claras en su comienzo dado que el proceso descentralizador no comenzó a tomar forma en lo fiscal sino a mediados de la década de los noventa. No obstante, se trataba de transferir recursos a los departamentos y municipios a través del situado fiscal. No se había otorgado plena autonomía a las territorialidades, ni existían parámetros para controlar la eficacia de tales asignaciones. El sistema tributario de la nación asumía de manera directa y escasa el cumplimiento de las obligaciones del Estado central para con la población. La

descentralización seguía siendo administrativa pero no alcanzaba características de descentralización fiscal ni financiera. Esto es, que no se identificaban verdaderos signos de esfuerzo fiscal traducibles en la creación de impuestos y tasas de recaudo territorial, y los procesos de endeudamiento necesario para iniciar proyectos de desarrollo social requerían de la autorización del Gobierno Central.

En dicho escenario, las regiones que cuentan con mayores recursos generadores de regalías mantenían un gasto público exacerbado mientras que otros territorios no contaban con recursos diferentes de los de origen tributario. La asignación de los volúmenes de transferencia entre territorialidades dependía de presiones políticas y de la capacidad de ejecución presupuestal muchas veces inconsecuente con las necesidades reales de la población y afectado por malos manejos y corrupción burocrática.

Luego de la expedición de la Ley 715, se intensificó el proceso descentralizador a través de algunos elementos de control que intentan optimizar las transferencias de las regiones más ricas a los territorios más desfavorecidos. Con base en los indicadores demográficos, el gasto en salud y educación se asume en proporción a indicadores poblacionales y, a su vez, a los recursos transferidos en proporción a la medición de pobreza según NBI.

La Ley 715 plantea restricciones a los gastos de funcionamiento que si no son cumplidas por los gobiernos departamentales y municipales implican menores volúmenes de transferencia para vigencias posteriores.

Así las cosas, el gasto militar en Colombia por constitución es una responsabilidad centralizada, en tanto que los servicios de salud y educación se rigen en su manejo a un esquema descentralizador de tipo fiscal, que recae en las municipalidades. Podría afirmarse que son estos dos últimos grandes rubros el objetivo principal de la Ley 715 del 2001. Por ello también, la autonomía de las regiones se ha traducido en niveles muy elevados de endeudamiento financiero que no se conocían con anterioridad.

La Nación, o gobierno central, por su parte, acude a los grandes contribuyentes y a las ayudas externas para sobrellevar los déficit del gasto bélico. El endeudamiento a través de títulos de participación se ha convertido en el instrumento más importante de acopio de recursos por parte del presupuesto central.

Así las cosas, el proceso de descentralización fiscal está representado de manera fundamental en los controles a regalías y gastos en las territorialidades sin una mejora en los instrumentos fiscales de orden departamental y municipal. En tanto, la estructura tributaria y no tributaria sigue estando centralizada, a favor del gobierno nacional y, mediando transferencias, también orientada a los departamentos.. Lo que busca la Ley 715 es lograr de las territorialidades que asuman en el mediano y largo plazo sus propias responsabilidades en materia de las dos grandes obligaciones constitucionales en salud y educación, pero esto solamente se cumple a nivel de municipios.

Los municipios han sido los grandes transformadores de su estructura de ingresos propios de carácter tributario local. Los departamentos han perdido autonomía tributaria y dependen de las transferencias centrales. El gobierno nacional mantiene su proporción de ingresos tributarios de carácter nacional. Todo ello puede conducir a concluir que la serie de reformas tributarias en el período analizado centraliza los tributos nacionales a favor de gobierno nacional y departamentos, sin tener relación directa con los municipios. Solamente las reformas que tocan impuestos locales del tipo impuesto predial o industria y comercio, por ejemplo, se podrían relacionar con el real resultado del proceso descentralizador en Colombia..

BIBLIOGRAFÍA

ACTO Legislativo 01 del 15 de enero de 1996.

ACTO Legislativo 01 de julio 30 de 2001. Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política, art. 1.

ASESINA, Alberto. CARRASQUILLA, Alberto. ECHEVARRIA, Juan. La descentralización en Colombia, 2001

BECKER, Alejandro, Chica, Carolina y Cárdenas. Miguel Eduardo. Comp. Ordenamiento territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo. GTZ – Fescol. Octubre de 2003, tabla 3, p. 102

CONSTITUCIÓN POLÍTICA, julio 16 de 1991

DE SUBIRÍA SAMPER, Andrés. Descentralización local. Escuela de Administración Pública, Esap, 2001.

EL TIEMPO. Deuda, eterno problema. Marzo 9, 2003

FORERO, Nohora y Rey, María Paula. ¿Es Sostenible el Déficit Fiscal en Colombia?. Entorno Macroeconómico y Finanzas Públicas. DNP, 2003.

GIRALDO, Mauricio [http:// www. desde - abajo. org/ da53/ reforma_tributaria _ y_otras _pesad.htm](http://www.desde-abajo.org/da53/reforma_tributaria_y_otras_pesad.htm)

INMAN, Robert P. y Rubingeld, Daniel L. Rethinking Federalism., 1995

IREGUI, Ana María, Ramo, Jorge y Saavedra Luz Amparo. Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Banco de la República. marzo de 2001, p. 2. Disponible en: [http:// www.banrep.org/docum/ ftp/ borra175.pdf](http://www.banrep.org/docum/ftp/borra175.pdf)

KALMANOVITZ, Salomón. Opinión La independencia del Banco de la República y la democracia, El Tiempo, julio 31 de 2000

LAFABRIE Rivera. Hacia la viabilidad de la descentralización. Economía Colombiana. Revista de la CGR. Ed. 283, abril de 2001

LEY 141 de 1994. Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.

LEY 715 de diciembre 21 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

LORA, Eduardo. Introducción a la Macroeconomía Colombiana, 2001.

MALDONADO Copello, Alberto. Descentralización hacia los departamentos en Colombia. GTZ (Cooperación Técnica Alemana, GTZ – Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo Local para la Paz, PRODESPAZ, Bogotá, 2005.

MANCUR Olson Jr. The principle of "Fiscal Equivalence", the division of responsibilities among different levels of government. Citado en: JÁUREGUI Gómez, Alejandro. El proceso de descentralización en Colombia. [www. gestiopolis. com](http://www.gestiopolis.com)

MARTÍN; Hernández, Rafael y Oliva, Carlos y Rivas, Ivana. Colombia. Descentralización en Colombia. Nuevos desafíos. Serie de estudios económicos y sectoriales. Banco Mundial. Departamento Regional de Operaciones. División de Países. REA-98-002, 1998.

NÚÑEZ H., Jorge E. Abogado consultor. Disponible en: Fondo Nacional de regalías. www.google.com

RAMIREZ. Luz. Déficit Fiscal. En Colombia un País por Construir. Colombia: Universidad Nacional de Colombia. 2001.

RESTREPO; Juan Camilo. Hacienda Pública, 2001.

REVISTA mensual del Banco de la República, varios números 1995 - 2005.

SARMIENTO. Eduardo. “Bases para la Coordinación Fiscal y Monetaria”. En El Modelo Propio: Teorías Económicas e Instrumentos. Primera Edición. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2002.

www.banrep.gov.co